

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

Disertační práce

**Princip „znečišťovatel platí“ v právu
životního prostředí**

**Polluter Pays Principle in the
Environmental Law**

JUDr. Ondřej Vícha

Školitel: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Praha, červenec 2011

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracoval samostatně, že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým, a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 27. července 2011

Ondřej Vícha

Poděkování

Na tomto místě bych rád upřímně poděkoval svému školiteli a vedoucímu Katedry práva životního prostředí prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc., za cenné rady, pomoc a připomínky, a to nejen při zpracování této práce, ale i po celou dobu mého doktorského studia, a rovněž za vytrvalou motivaci k jejímu dokončení.

Dále bych chtěl poděkovat mým rodičům a mé manželce za morální podporu a trpělivost během celého mého doktorského studia a zejména během psaní této práce.

Seznam zkratek

AA – Dohoda o zemědělství (*Agreement on Agriculture*)
AAU – jednotky přiděleného množství (*certified emission units*)
ADR – Evropská dohoda týkající se mezinárodní přepravy nebezpečných věcí po silnici
AOX – absorbovatelné organické látky
ASCM – Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních
ATCM – Konzultativní schůzky ke Smlouvě o Antarktidě
BOC – mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škodu způsobenou ropnými palivy
CCNR - Ústřední komise pro plavbu na Rýně
CCS - zachycování a uchovávání uhlíku (*Carbon Capture and Storage*)
CDM – mechanismus čistého rozvoje (*clean development mechanism*)
CERCLA - zákon USA o úplné reakci, náhradě škod a odpovědnosti za životní prostředí
CLNI – mezinárodní úmluva o omezení odpovědnosti ve vnitrozemské plavbě
CLP – mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním
CNG – stlačený zemní plyn
CO₂ – oxid uhličitý
CRAMRA – mezinárodní úmluva o úpravě činností týkajících se nerostných zdrojů v Antarktidě
CRDT – mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu
CSR – společenská odpovědnost firem (*corporate and social responsibility*)
ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí
ČR – Česká republika
DPH – daň z přidané hodnoty
EDR – ekologická daňová reforma
EEA – Evropská agentura pro životní prostředí
EHK – Evropská hospodářská komise
EIA – posuzování vlivů na životní prostředí (*environmental impact assessment*)
EK – Evropská komise (Komise Evropských společenství)
ERU – jednotky snížení emisí (*emission reduction units*)
ES – Evropské společenství
EU – Evropská unie
EU ETS – schéma emisního obchodování v Evropské unii
EUROATOM – Evropské společenství pro atomovou energii
GATT – Všeobecná dohoda o clech a obchodu
HDP – hrubý domácí produkt
HNS – mezinárodní úmluva o odpovědnosti a náhradě škody související s přepravou škodlivých a nebezpečných látek po moři
IAEA – Mezinárodní agentura pro atomovou energii (*International Atomic Energy Agency*)
IET – mezinárodní emisní obchodování (*international emissions trading*)
ICAP – mezinárodní akční partnerství pro emise
IMO – Mezinárodní námořní organizace (*International Maritime Organisation*)
IOPFC – mezinárodní úmluva o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním
JI – společná realizace (*joint implementation*)
kW/MW – kilowatt, megawatt (jednotka výkonu)

kWh/MWh – kilowatthodina, megawatthodina (jednotka energie)
LLMC – mezinárodní úmluva o omezení odpovědnosti za námořní nároky
LNG – zkapalněný zemní plyn
LPG – zkapalněný ropný plyn
MEŘO – metylester řepkového oleje
MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu
MŽP – Ministerstvo životního prostředí
NAP – národní alokační plán
NEA – Agentura OECD pro jadernou energii (*Nuclear Energy Agency*)
NO_x – oxidy dusíku
OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OEEZ – odpadní elektrické a elektronické zařízení
OSN – Organizace spojených národů
PPP – princip „znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle*)
PSP ČR – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RAS – rozpuštěné anorganické soli
SDR – zvláštní práva čerpání (*special drawing rights*)
SES – Smlouva o založení Evropského společenství
SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie
SFŽP – Státní fond životního prostředí České republiky
SMRC – mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním z průzkumu a těžby nerostných zdrojů z mořského podloží
SO₂ – oxid siřičitý
SÚRAO - Správa úložišť radioaktivních odpadů
TZL – tuhé znečišťující látky
UNFCCC - Rámcová úmluva OSN o změně klimatu
UNOOSA – Úřad OSN pro vesmírné záležitosti
USD – americký dolar
U.S.EPA – Agentura pro životní prostředí USA
UNEP – Program OSN pro životní prostředí
WHO – Světová zdravotnická organizace
WTO – Světová obchodní organizace
ZPF – zemědělský půdní fond
ŽMO – živé modifikované organismy

Obsah

1. ÚVOD	2
2. PRÁVNÍ PRINCIPY, JEJICH POSTAVENÍ A FUNKCE V SYSTÉMU PRÁVA OBECNĚ A V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ZVLÁŠTĚ.....	4
2.1. PRÁVNÍ PRINCIPY A JEJICH POSTAVENÍ A FUNKCE V SYSTÉMU PRÁVA OBECNĚ	4
2.2. PRINCIPY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, JEJICH POSTAVENÍ A FUNKCE	6
2.3. SHRUTÍ	9
3. VÝVOJ A FUNKCE PRINCIPU „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“, JEHO VZTAH K OSTATNÍM PRINCIPŮM PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A NÁSTROJE JEJ PROVÁDĚJÍCÍ	10
3.1. VÝVOJ PRINCIPU „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“	10
3.2. FUNKCE PRINCIPU „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“	11
3.3. VZTAH PRINCIPU „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ K OSTATNÍM PRINCIPŮM PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	12
3.4. NÁSTROJE PROVÁDĚJÍCÍ PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“	13
3.4.1. Poplatky.....	14
3.4.2. Daně	16
3.4.3. Právní odpovědnost.....	17
3.4.4. Obchodovatelná povolení a kredity.....	18
3.4.5. Veřejné podpory na ochranu životního prostředí.....	19
3.5. SHRUTÍ	20
4. PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ V RÁMCI OECD	22
5. PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU	25
5.1. NORMATIVITA OSN A PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“	25
5.2. PRAMENY MEZINÁRODNÍHO PRÁVA NEZÁVAZNÉ POVAHY	26
5.3. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY	26
5.4. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY UPRAVUJÍCÍ ODPOVĚDNOST ZA ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ	28
5.4.1. Průřezové mezinárodní smlouvy.....	29
5.4.2. Mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody způsobené ropným znečištěním na moři.....	30
5.4.3. Mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody v souvislosti s přepravou nebezpečného zboží (na moři a na pevnině).....	35
5.4.4. Mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody s přeshraničními vlivy....	39
5.4.5. Mezinárodní smlouvy upravující občanskoprávní odpovědnost v oblasti jaderné bezpečnosti (za jadernou škodu)	45
5.4.6. Mezinárodní smlouvy upravující občanskoprávní odpovědnost v mezinárodních prostorech.....	48
5.4.6.1. Mezinárodní smlouvy upravující občanskoprávní odpovědnost v oblasti Antarktidy	48
5.4.6.2. Mezinárodní smlouvy upravující mezinárodní odpovědnost za škody způsobené kosmickými objekty	54
5.4.7. Mezinárodní smlouvy upravující omezení odpovědnosti.....	55

5.5. PRINCIPY ROZDĚLENÍ ZTRÁTY V PŘÍPADĚ PŘESHRANIČNÍCH ŠKOD ZPŮSOBENÝCH RIZIKOVOU ČINNOSTÍ	56
5.6. RÁMCOVÁ ÚMLUVA OSN O ZMĚNĚ KLIMATU A JEJÍ KJÓTSKÝ PROTOKOL.....	58
5.7. POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÉ PODPORY V RÁMCI WTO	60
5.8. SHRNUTÍ	62
6. PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ V UNIJNÍM PRÁVU	65
6.1. PRIMÁRNÍ PRÁVO EU	65
6.2. SEKUNDÁRNÍ PRÁVO EU	67
6.2.1. Odpovědnost za škody na životním prostředí	68
6.2.2. Rozšířená odpovědnost výrobce	72
6.2.3. Ostatní ekonomické nástroje provádějící princip „znečišťovatel platí“ v oblasti nakládání s odpady.....	76
6.2.4. Poplatky v oblasti ochrany vod	78
6.2.5. Zdanění energetických produktů a elektřiny	79
6.2.6. Systém EU o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (EU-ETS)	82
6.2.7. Poplatky za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly.	86
6.2.8. Poplatky za překročení emisí oxidu uhličitého.....	88
6.3. POSKYTOVÁNÍ STÁTNÍ PODPORY K OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V EU	89
6.4. JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU	92
6.5. SHRNUTÍ	94
7. PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU	97
7.1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY	97
7.2. PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODY A EKOLOGICKOU ÚJMU V ČR.....	99
7.2.1. Odpovědnost za škody podle občanského zákoníku	99
7.2.2. Odpovědnost za ekologickou újmu podle zákona o životním prostředí.....	101
7.2.3. Odpovědnost za ekologickou újmu podle zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.....	104
7.2.4. Odpovědnost za jaderné škody podle atomového zákona	107
7.3. PRÁVNÍ ÚPRAVA NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ V ČR.....	108
7.3.1. Nápravná opatření vyplývající ze zákona.....	108
7.3.2. Nápravná opatření ukládaná správními orgány	109
7.4. PRÁVNÍ ÚPRAVA EKOLOGICKÝCH DANÍ V ČR	113
7.4.1. Daň z minerálních olejů	114
7.4.2. Daň ze zemního plynu a některých dalších plynů.....	116
7.4.3. Daň z pevných paliv.....	117
7.4.4. Daň z elektřiny.....	119
7.5. PRÁVNÍ ÚPRAVA POPLATKŮ ZA ZNEČIŠŤOVÁNÍ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR	120
7.5.1. Poplatek za znečišťování ovzduší	120
7.5.2. Poplatky za vypouštění odpadních vod.....	123
7.5.3. Poplatky za uložení odpadů.....	126
7.5.4. Odvody na jaderný účet za ukládání radioaktivních odpadů.....	127
7.6. PRÁVNÍ ÚPRAVA POPLATKŮ V OBLASTI SILNIČNÍ DOPRAVY	129
7.6.1. Zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací	129
7.6.1.1. Mýtné.....	129
7.6.1.2. Časový poplatek	130
7.6.2. Poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků	130

7.7. PRÁVNÍ ÚPRAVA OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI NA EMISE SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ V ČR	131
7.8. SHRNUÍ	135
8. PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ USA.....	139
8.1. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ.....	139
8.2. ODPOVĚDNOST ZA JADERNÉ ŠKODY	140
8.3. SYSTÉMY OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI	141
8.4. SHRNUÍ	142
9. VYMEZENÍ PRINCIPU „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ A NEDOSTATKY PŘI JEHO APLIKACI	143
9.1. VYMEZENÍ PRINCIPU „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“	143
9.1.1. <i>Definice základních pojmů</i>	144
9.1.2. <i>Definice a identifikace znečišťovatele</i>	146
9.1.3. <i>Kvantifikace částky, kterou má znečišťovatel platit</i>	148
9.1.3.1. Náklady na preventivní a kontrolní opatření	149
9.1.3.2. Zahrnutí nákladů na administrativní opatření.....	150
9.1.3.3. Zahrnutí nákladů na nápravu škod způsobených znečištěním.....	151
9.1.3.4. Zahrnutí havarijního znečištění	152
9.1.3.5. Širší míra internalizace	153
9.1.4. <i>Identifikace subjektu, kterému má být platba určena</i>	155
9.2. NEDOSTATKY V APLIKACI PRINCIPU „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“	156
10. ZÁVĚR	160

1. Úvod

Cílem této práce je popsat a zhodnotit použití jednoho ze základních principů (zásad) práva životního prostředí, který představuje hlavní spojnici mezi ochranou životního prostředí a využitím ekonomických nástrojů. Tímto principem je princip, který bývá z anglického překladu označován jako princip „znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle - PPP*)¹, v německé verzi pak jako princip „zapříčinitele“ (*Verursacherprinzip*).

Není pochyb o tom, že všichni cítíme, že je správné, aby ten, kdo způsobuje ekologické problémy, za to platil. Tento předpoklad je základní myšlenkou principu „znečišťovatel platí“, který zjednodušeně řečeno říká, že ti, kteří způsobují znečištění životního prostředí, by za něj měli platit a nést náklady na jeho prevenci, kontrolu a odstranění. Na první pohled je tedy tento princip jasný a srozumitelný a převážná většina z nás se s ním plně ztotožní.

Při bližším zamyšlení však zjistíme, že výklad tohoto principu je poměrně složitý a ne vždy zcela jednoznačný. Přesný obsah principu „znečišťovatel platí“ je obtížné zjistit. Při výkladu tohoto principu si je třeba odpovědět na řadu otázek. Kdo má být považován za znečišťovatele (osoba, která vypouští emise nebo osoba, která překračuje povolené emisní limity)? Co vlastně má znečišťovatel platit (opatření potřebná k dosažení souladu se stanovenými ekologickými standardy nebo veškeré externí náklady)? V jaké výši a kdy by znečišťovatel měl platit? V souvislosti s tím vznikají další otázky. Je investice do čistějších technologií také platbou ve smyslu tohoto principu? Je znečišťovatelem řidič auta, výrobce auta nebo výrobce či dovozce paliva? Kdo má platit za způsobené emise znečišťujících látek nebo za škodu způsobenou na životním prostředí? A co škoda v jiném členském státu EU nebo ve třetích zemích? Měl by výrobce nebo dovozce auta platit za výstavbu silnic? Je investice do čistých technologií také platbou ve smyslu tohoto principu?

Vzhledem k řadě těchto otázek se tato práce pokouší nalézt odpověď na podstatu principu „znečišťovatel platí“. Obecným cílem této práce tedy je přispět k poznání tohoto principu a analyzovat jej z právního hlediska v nezbytné šíři, od jeho vývoje až po současnost. Práce rozebírá uplatnění principu „znečišťovatel platí“ z pohledu práva mezinárodního,

¹ Anglickou zkratku pro „princip znečišťovatel platí“ (*Polluter Pays Principle - PPP*) nelze zaměňovat s toutéž zkratkou využívanou pro „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“ (*Public Private Partnership - PPP*). V tomto smyslu se jedná o obecně užívaný termín, který popisuje širší skupinu projektů, na nichž se společně podílí soukromý a veřejný sektor, a které směřují k uspokojování služeb tradičně zajišťovaných veřejným sektorem. V tomto smyslu označuje zkratka PPP formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatelským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby. Zkratku pro princip znečišťovatel platí nelze zaměňovat ani s využitím této zkratky v informatice, kde označuje „Protokol linkové vrstvy“ (*Point-to-Point Protocol - PPP*).

unijního i vnitrostátního českého. Sledovanému cíli odpovídá i členění práce, kdy po úvodní kapitole následuje krátká kapitola vymezující postavení a funkce právních principů v systému práva obecně a se zaměřením na principy práva životního prostředí zvláště. Třetí kapitola je věnována sledovanému principu „znečišťovatel platí“, jeho vývoji, funkcím a vztahu k ostatním principům práva životního prostředí. Dále tato kapitola podává stručný přehled nástrojů, které provádějí princip „znečišťovatel platí“. Bližší pozornost je přitom věnována právní odpovědnosti, ekologickým daním, poplatkům za znečišťování životního prostředí, obchodovatelným povolením a poskytování veřejné podpory na ochranu životního prostředí. V případě právní odpovědnosti, jakožto nástroje provádějícího princip „znečišťovatel platí“ se práce zaměřuje pouze na odpovědnost za ztráty na životním prostředí a nikoli na delikt ní odpovědnost.

Čtvrtá kapitola rozebírá jednotlivá doporučení OECD přijatá k aplikaci principu „znečišťovatel platí“. Pátá kapitola se detailně věnuje uplatnění principu „znečišťovatel platí“ v mezinárodním právu se zaměřením na mezinárodní smlouvy, upravující odpovědnost za škody na životním prostředí přijaté v jednotlivých oblastech a kodifikační činnost Komise OSN pro mezinárodní právo týkající se rozdělení ztrát v případě příhraničních škod způsobených rizikovou činností. Dále tato kapitola pojednává o Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a jednotlivých mechanismech obsažených v Kjótském protokolu (včetně mechanismu mezinárodního emisního obchodování). Tato kapitola zaměřená na mezinárodní právo je zakončena přehledem dohod přijatých v rámci WTO, které stanoví pravidla pro poskytování veřejných podpor.

Šestá kapitola je věnována unijnímu právu a jeho nástrojům provádějícím princip „znečišťovatel platí“. V rámci této kapitoly je na analyzovaný princip nahlíženo jak z hlediska primárního práva ES/EU, tak zejména z hlediska sekundárního práva ES/EU. Práce se v této kapitole zaměřuje zejména na právní akty EU upravující odpovědnost za škody na životním prostředí, rozšířenou odpovědnost výrobce, zdanění energetických produktů a elektřiny, právní úpravu poplatků v oblasti ochrany vod, nakládání s odpady či užívání pozemních komunikací, systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a poskytování státní podpory na ochranu životního prostředí. V téže kapitole práce zmiňuje rovněž relevantní judikaturu Soudního dvora EU, která zahrnuje výklad principu „znečišťovatel platí“. Sedmá kapitola se zabývá jednotlivými instituty, které provádějí princip „znečišťovatel platí“ ve vnitrostátním právním řádu ČR. Jedná se zejména o rozbor právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu, nápravných opatření, ekologických daní, poplatků za znečišťování životního prostředí, poplatků v oblasti silniční dopravy a obchodování

s povolenkami na emise skleníkových plynů. V osmé kapitole se práce pro srovnání zaměřuje na uplatnění principu „znečišťovatel platí“ v právní úpravě Spojených států amerických. V rámci této komparace je analyzována zejména právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí, odpovědnosti za jaderné škody a systémů obchodování s povolenkami. Na základě výše uvedeného rozboru se v deváté kapitole vymezuje zkoumaný princip a jeho základní prvky (definice základních pojmů, identifikace znečišťovatele, kvantifikace částky, kterou má znečišťovatel platit, stanovení, komu má být platba určena). Závěrečná kapitola rovněž poukazuje na praktické nedostatky právní úpravy provádějící princip „znečišťovatel platí“. Každá kapitola je zakončena shrnutím nejvýznamnějších poznatků zkoumané problematiky.

Při zpracování předkládané práce jsou využívány zejména logické metody vědecké práce, dále pak metoda exaktní a metoda komparativní. Logické metody jsou, zejména při studiu jednotlivých institutů provádějících princip „znečišťovatel platí“, využity v celém svém komplexu. Zvláštní význam mají především analýza, indukce, dedukce a abstrakce. Z metod exaktních je využita metoda reprezentativního výběru, a to například v páté kapitole, kdy bylo třeba vybrat takové oblasti mezinárodních smluv založených na objektivní odpovědnosti za škody na životním prostředí, na nichž by bylo možno co nejúplněji demonstrovat uplatnění principu „znečišťovatel platí“ v mezinárodním právu. Využita je rovněž metoda komparativní, konkrétně makro-komparatistika, a to při srovnání institutů provádějících princip „znečišťovatel platí“ v unijním právu a vnitrostátním českém právu ve srovnání s právní úpravou platnou v USA.

Tato práce vychází z odborné právnické literatury, koncepčních dokumentů, expertních studií, návrhů právních předpisů, judikatury i z pramenů analytických a přehledových. Významná část těchto pramenů existuje vedle své tištěné formy, rovněž ve formě elektronické, některé pak pouze v této formě. Často jsou prameny volně dostupné prostřednictvím internetu, jako zejména publikace mezinárodních organizací (OECD, WTO, IMO, UNEP) nebo Evropské komise. Dobové dokumenty k vnitrostátním právním předpisům ČR nebo k mezinárodním smlouvám (důvodové zprávy a návrhy zákonů) pocházejí z digitálního archivu Poslanecké sněmovny nebo Senátu Parlamentu ČR.

Použité právní normy, není-li uvedeno v práci jinak, jsou citovány podle právního stavu platného ke dni 27. červenci 2011. K tomuto datu je též zpracována celá práce.

2. Právní principy, jejich postavení a funkce v systému práva obecně a v právu životního prostředí zvláště

2.1. Právní principy a jejich postavení a funkce v systému práva obecně

Právní řád současné společnosti je velmi složitý a rozsáhlý systém, který se skládá s určitých prvků. Právní terminologie používá pojmy norma, pravidlo, princip, maxima, zásada nebo imperativ ve výrazně odlišných významech, což je dáno různými jazykovými zvyklostmi i rozdílnou teoretickou orientací.

Právní principy jsou vedle právních norem nejvýznamnější částí objektivního platného práva. Jsou to vůdčí zásady, na kterých stojí právní systém vcelku a jednotlivá právní odvětví. Právní principy mají stejně jako právní normy preskriptivní charakter, tj. působí rovněž regulativně, když stanoví něco, co má být. Společným rysem je i jejich nezbytné uznání ze strany státu, resp. společenství států, neboť jinak by neměly právně závazný charakter.² Právní principy se však zároveň od právních norem v některých aspektech odlišují, a to jak jejich vyšší mírou obecnosti a možným kontradiktorním charakterem, tak i jejich specifickým významem a způsobem použití v právním systému. Právní principy stanoví v té nejobecnější formě právní postup, kterým se normy (a procesy jejich tvorby, interpretace a aplikace) řídí. Z právních principů nevyplývají bezprostředně práva a povinnosti konečným adresátům právních norem. Právní principy dále na rozdíl od právních norem mohou mít kontradiktorní charakter, neplatí pro ně logické vztahy. Jednotlivé právní principy, které jsou úzce spjaty s určitými pro právo významnými hodnotami, nemusí být vždy v plném rozsahu logicky slučitelné. Při jejich použití se proto uplatňuje buď metoda vyvažování, nebo metoda specifikace, spočívající v omezení platnosti principu pro určité případy.³

Pokud jde o terminologické rozdíly mezi pojmy „princip“ a „zásada“, byly tyto pojmy v první polovině minulého století důsledně rozlišovány, kdežto v současnosti je již většina autorů vnímá jako synonyma. Ottův slovník naučný⁴ definoval princip jako „všeobecnou větu, která slouží za východisko pro další vysvětlování a důkaz. Má-li tedy býti správně postupováno, musí být dán v principu důvod buď samozřejmý, nebo dokázaný. Od těchto principů odlišuje principy konání. To jsou důvody, které pokládáme za dostatečné, aby motivovaly to které jednání, popřípadě mravní přesvědčení vůbec. V této formě principy slují

² Gerloch, A.: Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, str. 20.

³ Op. cit sub 2, str. 34-35.

⁴ Ottův slovník naučný, Praha Agro 2000, díl dvacátý, str. 696.

zásadami konání čili maximami. Princip čili idea práva je vůdčí myšlenkou práva, zdrojem práva, pramenem práva.“ Zásada je pak v Ottově slovníku naučném⁵ chápána ve smyslu mravním a znamená „pravidlo konání, jehož závaznost pro sebe uznáváme, stává se pohnutkou vůle“.

Právní princip patří mezi ty pojmy, které lze jen velmi obtížně definovat, ale jejichž užití nečiní v praxi zpravidla velké obtíže. V zahraniční i v české odborné literatuře existuje celá řada pokusů o vymezení právních principů. Ze zahraničních pojednání týkajících se právních princů lze zmínit například díla R. Dworkina⁶, který vymezuje právní principy v rámci přirozeného práva, nebo díla H.L.A. Harta⁷ a R. Alexyho či O. Weinbergera⁸, kteří vymezují právní principy v rámci právního pozitivismu. V české odborné literatuře se právním principům věnují např. J. Boguszak, A. Gerloch, M. Večeřa, Z. Kühn nebo P. Osina.

Podle Z. Kühna⁹ je třeba právní principy chápat jako „pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo právního řádu jako celku.“ Právním principem jsou proto podle něj jak obecné zásady právní, které jsou společné celému právnímu systému (např. princip *Ignorantia iuris praesumitur nec toleratur*), tak také principy, které se vztahují ke konkrétnímu právnímu odvětví (tj. např. k právu životního prostředí), zákonu nebo institutu. Rozdílem mezi nimi je podle Z. Kühna pouze dosah jejich působnosti a míra obecnosti.

Některé právní principy mají obsahově velmi blízko k hodnotám, jejichž jsou samy nositeli. Tak A. Gerloch¹⁰ chápe právní principy jako „nejobecnější pravidla chování, v koncentrované podobě vyjadřující obecné cíle práva, kterými jsou základní hodnoty (život, svoboda, rovnost, jistota, majetek a další až po nejobecnější hodnotu, hodnotu spravedlnosti), k jejichž naplnění a ochraně právo směřuje.“ Jako pramen právních principů připadají podle P. Osiny¹¹ v úvahu právní normy (legislativa), rozhodování soudů (judikatura), výsledky vědecké práce (jurisprudence) a víra, rozum, morálka, přirozenost, případně další zdroje přirozeného práva.

Právní principy plní řadu funkcí, obecně lze říci, že účelem nejdůležitějším je jejich role v procesu tvorby práva (při sjednávání mezinárodních smluv, při vytváření právních aktů Evropské unie či vnitrostátních zákonů a jiných právních předpisů) a v procesu aplikace

⁵ Ottův slovník naučný, vydavatel a nakladatel J. Otto v Praze, 1908, díl dvacátý sedmý, str. 563.

⁶ Dworkin, R.: Když se práva berou vážně. Praha: Oikymenh, 2001.

⁷ Hart, H.L.A.: The Concept of Law. Oxford: Clarendon Press 1994.

⁸ Weinberger, O.: Norma a instituce (Úvod do teorie práva). Brno: Masarykova univerzita, 1995.

⁹ Kühn, Z.: Pojem a role právního principu. In: Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov 1999, str. 92.

¹⁰ Op. cit. sub 2, str. 301.

¹¹ Kubů, L., Hungr, P., Osina, P.: Teorie práva. Linde, Praha 2007, str. 279.

práva. Jedná se zejména o situace, kdy aplikační orgán dotváří tzv. mezery v zákoně či v právu, při řešení nejednoznačné interpretace určitého pojmu, tj. při obsahovém naplňování neurčitých právních pojmů a při dotváření práva soudy a jinými orgány. Právní principy lze využít zejména v rámci teleologického výkladu, pomocí něhož soud či jiný orgán interpretující a následně aplikující normu usiluje o postižení smyslu, resp. cíle právní normy v souvislosti s nejvšeobecnějšími podmínkami, v nichž se má norma realizovat.

Podle M. Večeři¹² mohou právní principy ovlivňovat způsob realizace právních předpisů, omezovat případy obcházení nebo zneužívání právní normy, minimalizovat v procesu aplikace práva arbitrárnost rozhodování, či prosazovat rovnost právního postavení právních subjektů. Představují tak významnou garanci legální spravedlnosti, přispívající ke vnímání legitimacy práva a výkonu státní moci.

2.2. Principy práva životního prostředí, jejich postavení a funkce

V systému práva je právo životního prostředí relativně samostatným právním odvětvím, v rámci něhož lze rozeznávat specifické principy. Ochrana životního prostředí je od svého počátku provázena snahou formulovat určité obecné postuláty, které by vyjadřovaly, v návaznosti na specifika životního prostředí, její potřebu, účel a vytčené cíle. V různých pramenech práva mezinárodního, unijního i vnitrostátního se začala objevovat celá řada principů ochrany životního prostředí, z nichž mnohé pak postupně doznaly všeobecného uznání.

Mezi principy práva životního prostředí řadí M. Damohorský¹³ princip nejvyšší hodnoty, princip vysoké úrovně ochrany, princip trvale udržitelného rozvoje, princip odpovědnosti státu, princip komplexní a integrované ochrany, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip informovanosti a účasti veřejnosti, a v neposlední řadě rovněž princip ekonomické stimulace a princip odpovědnosti původce, které úzce souvisí s aplikací principu „znečišťovatel platí“.

Vedle funkcí, které plní právní principy obecně, plní principy práva životního prostředí některé specifické funkce. Podle N. Sadeleera¹⁴ je to zejména jejich účast na tvorbě veřejných politik. V postmoderní společnosti se objevuje řada nových veřejných politik, odrážejících nutnost řešit naléhavé, většinou sociální problémy současného světa (např.

¹² Večeřa, M.: Právní principy a jejich funkce v právu. In: Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 64.

¹³ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 50-54.

¹⁴ Sadeleer de N.: Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press, New York 2002, str. 250.

chudoba, zdraví, nezaměstnanost, kriminalita nebo znečišťování životního prostředí). Politiky stanoví jasné cíle, a vedou k definování právních zásad, které uvádějí jednotlivé společenské subjekty „do pohybu“. Ke slovu se tak podle N. Sadeleera dostává nový druh zásad, které nemají pouze racionalizovat právo, popřípadě vyplňovat mezery v právní úpravě. Jejich cílem je spíše vést k tvorbě veřejných politik. Naznačují souvislosti, v jejichž rámci by měl působit zákonodárce, a vedou ho určitým směrem. N. Sadeleer tyto zásady nazývá zásadami řídicími či instruktivními (*directing principles*).

N. Sadeleer nahlíží na vymezení právních principů z hlediska práva životního prostředí, které - ať na úrovni mezinárodní, unijní nebo vnitrostátní - není monolitní právní úpravou nebo koherentním systémem práva. Pro tento právní obor je typická určitá nejistota jeho právních norem, která je způsobována měnícími se a často kontroverzními přírodovědnými a technickými poznatky i odbouráváním tradičních bariér mezi právními obory. Je to také oblast, kde konflikty zájmů v podstatě nelze vyřešit, kde je třeba hledat kompromisní řešení. Proto jsou normy práva životního prostředí výsledkem politických kompromisů a musí reagovat na měnící se politickou situaci. Nutnost hledat rovnováhu mezi různými zájmy vede k využívání někdy až příliš rafinovaných a detailních postupů, které v mnoha případech zacházejí do nejjemnějších detailů právní úpravy.

Právo životního prostředí musí být dostatečně pružné, aby umožnilo zvažování protichůdných zájmů. Procedurální pravidla proto často převažují nad hmotněprávními. K nejistotě podle N. Sadeleera¹⁵ přispívá také to, že normy práva životního prostředí jsou z tohoto důvodu často spíše kasuistické než obecné. Právní nejistota v souvislosti s normami práva životního prostředí vyplývá rovněž z toho, že tyto normy musejí reagovat na vývoj v oblasti životního prostředí, na narůstající ekologickou krizi, na stále nové poznatky o negativních důsledcích lidských aktivit, o nichž jsme ještě nedávno nic nevěděli. Právo tedy do značné míry pokulhává za vyvíjejícími se a často kontroverzními údaji přírodních a technických věd.

V této situaci právo životního prostředí používá ony tzv. řídicí zásady, které představují základ pro jeho strukturu a systém. Jsou hlavním prostředky, jimiž lze překlenout rozpory a antagonismy různých zájmů a harmonizovat vnitrostátní a nadnárodní politiky. Princip „znečišťovatel platí“ je podle N. Sadeleera zvláště vhodný k ukládání povinností orgánům veřejné správy, neboť poskytuje vodítko pro výběr možností a metod týkajících se opatření

¹⁵ Op.cit. sub. 14, str. 256.

k omezení environmentálních rizik s cílem zaručit občanům právo na zdravé životní prostředí“.¹⁶

Podle N. Sadeleera¹⁷ se politika životního prostředí vyvíjela ve třech fázích, kterými jsou fáze léčebná (*curative*), preventivní (*preventive*) a předjímající (*anticipatory*). Pro první fázi politiky životního prostředí, pro politiku léčebnou, je typické využívání principu „znečišťovatel platí“. Tato politika se snaží odstranit účinky nadměrné exploatace přírodních zdrojů cestou dekontaminace, čištění a obnovy. Vychází z toho, že všechno lze nahradit, kompenzovat či zaplatit. Jestliže některé zdroje nejsme schopni zachránit, jsme vždy schopni kompenzovat ztrátu ochranou jiných zdrojů.

V nauce mezinárodního práva se lze s pojmem „zásady“ setkat nejméně v pěti odlišných souvislostech a významech.¹⁸ Společné jim je, že se většinou užívají v kontrastu ke konkrétním pravidlům. Liší se však v tom, zda tyto „zásady“ jsou výsledkem zobecnění již platných pravidel mezinárodního práva, anebo pod jejich vlivem se taková konkrétní pravidla cestou obyčejovou či smluvní teprve utvářejí. V oblasti mezinárodního práva životního prostředí má termín „zásady“ nejčastější význam ve smyslu stručného označení celé skupiny pozitivněprávních pravidel, jež upravují konkrétní otázku. Tyto situace je nutno odlišit od případu, kdy termín „zásady“ je ve smlouvě použito k vyjádření závazku budoucí konkrétní smluvněprávní úpravy (*pacta de contrahendo*). Jako příklad lze uvést pravidla mezinárodní odpovědnosti za škody na životním prostředí a zásadu 22 Stockholmské deklarace. Pojem „princip“ je však doktrinálně využíván i k tomu, aby se vyslovil požadavek *de lege ferenda*, vyjadřující společenskou, mnohdy vědecky zdůvodněnou potřebu určité právní úpravy. Objevují se zejména v rezolucích Valného shromáždění OSN a aktech mezinárodních konferencí o životním prostředí. Takovéto programové zásady (*lex ferenda*) totiž často předznamenávají budoucí závazná pravidla, resp. stimulují jejich vznik ve smluvní nebo obyčejové formě. Příkladem takovýchto programových zásad je právě v této práci pojednávaná zásada „znečišťovatel platí“.¹⁹

¹⁶ Op.cit. sub. 14, str. 260.

¹⁷ Op. cit. sub. 14, str. 15.

¹⁸ Čepelka, Č., David, D.: Úvod do teorie mezinárodního práva, Spisy PF No. 51, Brno, 1983, s. 100-108; Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné. Obecná část, 3. vyd., MU-Doplňk, Brno, 2002.

¹⁹ Šturma, P.: Zásady mezinárodního práva životního prostředí. Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J.: Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2-3/2002, Praha 2003, str. 9-24.

2.3. Shrnutí

Vzhledem k rozsáhlosti a složitosti právního řádu je tento systém nezbytné členit na určité prvky. Vedle základního prvku, kterým jsou právní normy, představují právní principy nejvýznamnější část objektivního platného práva. Právní principy se od právních norem odlišují vyšší mírou obecnosti, možným kontradiktorním charakterem a jejich specifickým významem a způsobem použití v právním systému.

Význam principů práva životního prostředí, stejně jako principů práva vůbec, spočívá v jejich vlivu na tvorbu, interpretaci a aplikaci nových předpisů práva životního prostředí a s tím spojené sjednocování legislativy. Mnohé principy však slouží i jako interpretační anebo aplikační pomůcka v případě nejasností či pochybností. Vedle těchto obecných platných funkcí právních principů plní principy práva životního prostředí rovněž funkci účasti na tvorbě veřejných politik. V odborné literatuře jsou tyto principy nazývány jako řídící či instruktivní zásady, které představují základ pro strukturu a systém celého práva životního prostředí.

V rámci mezinárodního práva se lze s pojmem „zásada“ setkat v různých souvislostech. V této práci analyzovaný princip „znečišťovatel platí“ je v mezinárodním právu používán ve smyslu programové zásady, která předznamenává budoucí závazná pravidla a stimuluje jejich vznik ve smluvní či obyčejové formě.

3. Vývoj a funkce principu „znečišťovatel platí“, jeho vztah k ostatním principům práva životního prostředí a nástroje jej provádějící

3.1. Vývoj principu „znečišťovatel platí“

Formulování teoretických základů principu „znečišťovatel platí“ se odvíjí od návrhu britského ekonoma A.C. Pigoua²⁰, který ve 20. letech minulého století navrhoval použít daně pro řešení problému externalit. Tzv. pigouoviánská daň spočívala ve zdanění emisí v takové výši, která by se rovnala škodám působeným na efektivní úrovni znečištění. Tento přístup byl založen na tom, že spotřeba určitého statku vyvolává dodatečné (mezní) společenské náklady, které spotřebitel, maximalizující vlastní užitek, nebere v úvahu. Proto musí být tyto náklady internalizovány, tzn. zahrnuty do ceny spotřebovávaných statků nebo služeb.

Princip „znečišťovatel platí“ byl poprvé definován a zaveden jako mezinárodně uznávaný princip počátkem 70. let minulého století v rámci Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Rada OECD zavedla princip „znečišťovatel platí“ v doporučení z roku 1972 jako ekonomickou zásadu, prostřednictvím níž lze nejúčinněji získat finanční prostředky na prevenci znečištění a na kontrolní opatření ze strany veřejných institucí. Tento princip byl dále rozpracován v doporučeních OECD z let 1974 a 1989, která jsou určena členskými státy OECD.²¹ Následně byl princip „znečišťovatel platí“ využit a dále rozpracován v rámci mezinárodního a unijního práva.

Princip „znečišťovatel platí“ byl na mezinárodní úrovni uplatněn zejména v rámci normativní činnosti Organizace spojených národů (OSN) a jí pořádaných mezinárodních konferencí. Šlo zejména o konferenci OSN o životním prostředí člověka (Stockholm, 1972) a konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992), na kterých došlo k přijetí právně nezávazných deklarací, které se mimo jiné týkají principu „znečišťovatel platí“.²²

Postupem času byl princip „znečišťovatel platí“ začleněn do řady mezinárodních smluv či mezivládních deklarací regionálního nebo globálního významu²³, do právních aktů ES/EU²⁴ a v neposlední řadě i do vnitrostátních právních předpisů jednotlivých států, včetně

²⁰ Pigou, A.C.: The Economics of Welfare, 4th edition, London: Macmillan, 1932, str. 182 an.

²¹ Tato doporučení OECD jsou rozebrána v kapitole 4.

²² Tyto deklarace OSN jsou rozebrány v kapitole 5.

²³ Blíže srov. kapitola 5.

²⁴ Blíže srov. kapitola 6.

vnitrostátního právního řádu ČR²⁵. Tento trend odráží vzrůstající celosvětovou podporu principům, na kterých spočívá tržní hospodářství, a jejich aplikaci na záležitosti životního prostředí. Na evropské úrovni, resp. v rámci členských států OECD je tento ekonomicko-právní princip, vedoucí k internalizaci externích nákladů na ochranu životního prostředí, již poměrně dlouho uznávaný a prakticky uplatňovaný. Postupem času se tento princip vyvíjí od částečné internalizace k úplné internalizaci nákladů na znečištění.

3.2. Funkce principu „znečišťovatel platí“

Princip „znečišťovatel platí“ plní několik funkcí. Podle N. Sadeleera²⁶ jimi lze vyjádřit postupný vývoj pojetí tohoto principu v politice životního prostředí. Zpočátku sloužilo jeho využití především jako prostředek, kterým se mělo předcházet narušování hospodářské soutěže a trhu. Jeho prostřednictvím se mělo bránit ekonomickému zvýhodňování některých ekonomických subjektů na úkor jiných. Spíše než nástroj ochrany životního prostředí byla tato zásada vyjádřením tržních principů. Jako takový plnil princip „znečišťovatel platí“ **funkci ekonomické integrace**. Této funkci odpovídá definice principu „znečišťovatel platí“ v doporučeních OECD, které jej využívaly za účelem vyhnutí se pokřivením mezinárodního obchodu a investic. Obdobně první dva akční programy ES o životním prostředí (přijaté pro roky 1973-76 a 1977-81) se zaměřovaly na harmonizaci trhu s tím, že výjimky z principu „znečišťovatel platí“ nesmí způsobovat podstatné pokřivení mezinárodního obchodu a investování.

Další funkcí tohoto principu je **funkce přerozdělovací**. Jeho prostřednictvím se dosahovalo svého druhu ocenění životního prostředí. Princip je v tomto případě již jednoznačně nástrojem politiky životního prostředí. Je ekonomickým pravidlem, podle něhož se část zisku, kterého znečišťovatel dosahuje svými aktivitami, jež znečišťují životní prostředí, převádí na orgány veřejné správy, které jsou pověřeny dozorem nad nimi a jejich monitorováním. V tomto smyslu byl a stále je princip „znečišťovatel platí“ kritizován, protože znečišťovatel si podle ní „kupuje právo znečišťovat“. Na druhou stranu je však třeba upozornit, že díky používání tohoto principu orgány veřejné správy získávají prostředky na ochranu životního prostředí. Tímto způsobem princip „znečišťovatel platí“ slouží vlastně k naplňování léčebné funkce politiky životního prostředí.

Třetí základní funkcí a zároveň stádiem vývoje tohoto principu je **funkce preventivní**. Spočívá v tom, že znečišťovatel, prostřednictvím ekonomických signálů obsažených v tomto

²⁵ Blíže srov. kapitola 7.

²⁶ Op. cit. sub. 14, str. 33.

přístupu, je stimulován k zavádění takových opatření (technologií, politik), jimiž lze snižovat znečišťování životního prostředí s co nejnižšími vynaloženými náklady. Vyjádřením preventivní funkce tohoto principu jsou poplatky (*charges*) za znečišťování životního prostředí²⁷, jejichž prostřednictvím pomáhají znečišťovatelé financovat politiku ochrany životního prostředí. Na rozdíl od poplatků přichází odpovědnost za škodu (*environmental liability*) v úvahu *ex post*, v okamžiku, kdy již došlo ke škodě.²⁸ Institut odpovědnosti za škodu tak plní zejména **kompensační funkci** principu „znečišťovatel platí“.

3.3. Vztah principu „znečišťovatel platí“ k ostatním principům práva životního prostředí

Princip „znečišťovatel platí“ představuje výsledek vzájemného působení dvou principů práva životního prostředí, kterými jsou princip odpovědnosti původce na jedné straně a princip ekonomické stimulace na straně druhé. Mimo to mají k principu „znečišťovatel platí“ úzký vztah i princip prevence a princip předběžné opatrnosti.

Primárně je princip „znečišťovatel platí“ konkretizací **principu ekonomické stimulace**, který vychází z požadavku, aby ekologické chování bylo i ekonomicky výhodné, a naopak. Jeho uplatnění je spojeno s vytvářením soustavy nástrojů pozitivní a negativní ekonomické stimulace, které mohou působit na chování příznivě pro životní prostředí i tehdy, když určitá činnost ještě nepřekračuje hranici protiprávního jednání. V tomto smyslu je princip „znečišťovatel platí“ aplikován prostřednictvím právní úpravy různých forem ekonomických nástrojů (poplatky, odvody, daně a další platby) za jednání jinak právem dovolené. Podstatou principu ekonomické stimulace se musí stát zavedení takových plateb, které bude znečišťovatel považovat z hlediska jejich výše za natolik vysoké, že se mu „vyplatí“ vynaložit prostředky na výstavbu a provoz zařízení ohleduplnějšího k životnímu prostředí. Vedle toho je princip „znečišťovatel platí“ zúžením obecného **principu odpovědnosti původce**, který znamená, že každý odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí. Odpovědnost spočívá v náhradě způsobené škody, resp. v odstranění ekologické újmy, které nejsou nezbytně vázány na porušení práva. Odpovědnost původce dále spočívá v deliktní odpovědnosti za protiprávní jednání, ale i v povinnosti při nakládání s nežádoucími produkty jakými jsou zejména odpady.²⁹

²⁷ Blíže srov. kapitola 7.5.

²⁸ Blíže srov. kapitoly 6.3.1., 7.2.2. a 7.2.3.

²⁹ Op.cit. sub. 13, str. 51-52.

Princip prevence výrazně mění přístup založený principem „znečišťovatel platí“, protože vychází z potřeby nikoli napravovat již způsobené škody, ale předcházet jim. Jeho formulace vyplývá z poznání, že škody na životním prostředí velice často nelze napravit nebo nahradit anebo je jejich náprava příliš nákladná. Princip prevence je vyjádřen v řadě právních nástrojů, od právní úpravy monitoring přes ukládání preventivních opatření až k zákazům určitých činností. Nejčastěji jde o stanovování standardů (emisních a imisních limitů, standardů kvality životního prostředí, standardů kvality výrobků), povolování činností poškozujících životní prostředí, využití nejlepších dostupných technologií, o posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí či stanovování ochranného režimu pro zvlášť cenná přírodní území. Prvek prevence je obsažen i v odpovědnosti za škodu na životním prostředí, v ekonomických nástrojích, které jsou vyjádřením předchozího principu, i v trestněprávní odpovědnosti.

Princip předběžné opatrnosti patří k „nejmladším“ zásadám používaným právem životního prostředí.³⁰ Tento princip odpovídá tzv. předjímající fázi politiky životního prostředí. Občas bývá zaměňován s principem prevence nebo zpochybňován. Jeho oprávněnost však vyplývá z faktu, že princip „znečišťovatel platí“ i princip prevence v jistém smyslu legitimizovaly určitou úroveň poškození životního prostředí. Dnešní situace však vyžaduje, aby se dalším škodám zabránilo, aby orgány veřejné správy zasahovaly natolik včas, aby podchytily již samotné příčiny škod na životním prostředí. V tomto smyslu představuje předběžná opatrnost významný mezník v politice snažící se omezit rizika. Princip prevence pracuje s koncepcí jistého či známého rizika, kdežto princip předběžné opatrnosti vychází ze skutečnosti, že dnešní věda není schopna se stoprocentní jistotou definovat možná rizika našich aktivit a jejich rozsah. V duchu tohoto principu musejí být orgány veřejné správy připraveny i na možné, nejisté či hypotetické nebezpečí, tedy na případy, kdy neexistuje žádný jednoznačný důkaz, že nebezpečí nenastane. Opatření je podle tohoto principu třeba učinit již tehdy, je-li podezření či obava, že nebezpečí hrozí.

3.4. Nástroje provádějící princip „znečišťovatel platí“

Princip „znečišťovatel platí“ je prováděn zejména prostřednictvím ekonomických nástrojů, které jsou doplněny systémem právní odpovědnosti. Mezi ekonomické nástroje, které provádí princip „znečišťovatel platí“, lze řadit zejména různé poplatky, odvody či platby za znečišťování či jiné poškozování (zatěžování) životního prostředí, ekologické daně, popř.

³⁰ Communication from the Commission on the precautionary principle. COM(2000)1 final, 2.2.2000.

systémy pro obchodování s emisemi. K ekonomickým nástrojům týkajícím se principu „znečišťovatel platí“ lze řadit i pravidla pro poskytování veřejné podpory na ochranu životního prostředí.

Ekonomické nástroje jsou z hlediska funkčního účelu využívány v různé míře k naplnění tří cílů: (a) napravení problému s vymezením vlastnických práv, který vede ke znečišťování nebo nepřiměřenému využívání zdrojů; (b) stanovení a vynucování cen za výrobou spotřebovaného zdroje a poškozené životní prostředí; a (c) podpora přechodu k žádoucímu chování.³¹

Od těchto cílů ekonomických nástrojů lze odvodit jejich základní funkce. Z hlediska naplnění principu „znečišťovatel platí“ jsou nejvýznamnějšími funkcemi ekonomických nástrojů funkce internalizační a kompenzační, které úzce souvisí s přítomností tržního selhání z důvodu existence externalit. Ekonomické nástroje mají schopnost účinně napravovat selhání trhu. Plní tedy funkci internalizační, která se týká zahrnutí externích efektů působených využíváním environmentálních statků a služeb do rozhodování regulovaného subjektu, který je jejich původcem. Plnění internalizační funkce ekonomického nástroje je takto jedním z nezbytných předpokladů plnění funkce motivační. V případě funkce kompenzační, která se váže k prvnímu z výše uvedených cílů, se však na rozdíl od internalizační funkce jedná o kompenzaci újmy, která vznikla činností regulovaného subjektu třetím stranám. Tyto ekonomické nástroje ve formě různých poplatků, odvodů, daní či jiných plateb slouží ke zmírnění škodlivých následků u postižených subjektů a jejich výše se odvozuje od výše vzniklé újmy (externality).

3.4.1. Poplatky

Poplatky (popř. odvody, úhrady či jiné platby) jsou obvykle chápány jako protiplnění k individuálně připočitatelné veřejné (vrchnostenské) službě ve prospěch poplatníka, která primárně slouží k jejímu financování.³² V teorii práva životního prostředí odpovídá charakter protiplnění v zásadě ceně placené znečišťovatelem společnosti za služby poskytované ve formě zatížení životního prostředí.³³ Od daní se poplatky odlišují zejména jejich důrazem na motivační (stimulační) funkci a jejich účelovou vázaností. Příjmy z poplatků jsou – na rozdíl od daní - účelově vázány na ochranu životního prostředí.

³¹ UNEP: The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges, Geneva: United Nations Publication, 2004, str. 25.

³² Marková, H.: Označování daňových povinností. In: Ve službách práva, sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C.H.Beck v Praze, Praha: C.H. Beck, 2004, str. 165-175.

³³ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. AUC Iuridica č. 3-4/2001, str. 149.

Poplatky bývají v odborné literatuře členěny na emisní (uvalené na znečišťování či jiné poškozování životního prostředí), uživatelské (uvalené na využívání přírodních zdrojů) a výrobní (uvalené na nakládání s látkami výrazně ohrožujícími životní prostředí nebo za jejich výrobu).³⁴ Z hlediska aplikace principu “znečišťovatel platí” jsou nejvýznamnější **poplatky za znečišťování životního prostředí (tzv. emisní poplatky)**. Ty jsou nejčastěji uplatňovány ve vztahu ke dvěma složkám životního prostředí – ovzduší a vodám, což je dáno především tím, že tyto dvě složky jsou obvykle médii, do něhož jsou znečišťující látky vypouštěny. Vedle toho se emisní poplatky uplatňují ve vztahu k regulaci ukládání odpadů na skládky, popř. radioaktivních odpadů do úložišť.

V případě emisních poplatků převažuje jejich funkce motivační (stimulační), která spočívá ve snaze o maximální motivaci (stimulaci) znečišťovatelů životního prostředí k realizaci žádoucích opatření vedoucích ke snížení znečišťování. Pomocí poplatku by se měl řešit především nejvýznamnější problém spojený se znečišťováním každé jednotlivé složky životního prostředí. Původce znečištění by měl být tímto ekonomickým nástrojem motivován ke změně svého chování či rozhodování v souladu se zájmy ochrany životního prostředí. Podstatou principu ekonomické stimulace je zavedení takových poplatků, které bude znečišťovatel považovat z hlediska jejich výše za natolik vysoké, že se mu “vyplatí” vynaložit prostředky na výstavbu a provoz zařízení ohleduplnějšího k životnímu prostředí.

Sazby emisních poplatků jsou stanoveny na konkrétní znečišťující látky. Musí proto být stanoveny minimálně ve výši nákladů na odstranění příslušné znečišťující látky. Celková výše poplatků daného znečišťovatele pak představuje součet plateb za všechny znečišťující látky. Takto individuálně a adresně stanovený poplatek umožňuje rovněž řešení také některých dalších forem stimulace. Může být například zvýšen, pokud je zájem o ekonomickou stimulaci určitého cíle, jako např. snížení koncentrace znečištění, diferenciací podle území, kam je škodlivina vypouštěna (např. zvýšení u vypouštění do vodárenských toků nebo do území vyžadujících zvláštní ochranu). Na druhé straně je možné pomocí emisních poplatků řešit i pozitivní stimulaci znečišťovatelů. Tyto poplatky je možné snižovat při realizaci konkrétního ekologického opatření s tím, že daná úleva z poplatku bude použita pro financování tohoto opatření. Pro konkrétního plátce to tedy znamená, že při splnění určitých podmínek může k financování použít část prostředků, které by jinak odvedl ve formě poplatku.³⁵

³⁴ Op. cit. sub 13, str. 45-46.

³⁵ Kovář, J., Štěpánek, Z.: Poplatky a daně nejen k ochraně životního prostředí. SD-Servis, Praha, 1993, str. 19.

Teprve druhořadá by měla být fiskální funkce poplatků spočívající v zajištění prostředků pro financování nebo částečnou finanční podporu určitých stanovených cílů v ochraně životního prostředí. Přesto není tento fiskální efekt zanedbatelný a vytváří finanční zdroje k podpoře realizace nezbytných ekologických opatření. Podle české právní úpravy je převážná část těchto zdrojů odváděna do SFŽP, který představuje jediný a do značné míry omezený centrální ekologický fond.

Princip „znečišťovatel platí“ je vedle emisních poplatků naplňován do určité míry rovněž **poplatky uživatelskými**, které jsou uvaleny na využívání přírodních zdrojů. V českém právním řádu se jedná o poplatky za odběr povrchových a podzemních vod, odvody za odnětí půdy ze ZPF, poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, úhrady z dobývacích prostorů a z vydobytych nerostů, popř. poplatky za kácení dřevin. Jejich funkcí je ovlivnit prostřednictvím stanovené platby subjekty, které využívají sledovaný přírodní zdroj. Toto ovlivnění může být provedeno přímo, nebo zprostředkovaně s promítnutím do výsledné ceny. Tyto uživatelské poplatky vedou k šetrnosti a udržitelnému rozvoji, čímž nepřímo naplňují také princip „znečišťovatel platí“.

3.4.2. Daně

Daň je v odborné literatuře³⁶ definována jako *„platební povinnost, kterou stanoví stát zákonem k získávání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro veřejné rozpočty, aniž přitom poskytuje zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění.“* To znamená, že daňoví poplatníci platí na základě zákonné povinnosti, aniž jim vzniká – na rozdíl od poplatků – nárok na jakoukoliv protislužbu (zásada neekvivalence). Daně, které mají určitou spojitost s ochranou životního prostředí, bývají zpravidla označovány jako daně environmentální (případně ekologické). Environmentální daň je definována v dokumentech EU³⁷ jako *„daň, jejímž daňovým základem je fyzická jednotka (nebo její zástupce) něčeho, co má prokázaný, specificky negativní dopad na životní prostředí“*. Dokumenty OECD³⁸ definují pojem „daň související se životním prostředím“ jako *„povinnou, neopětovanou platbu centrální vládě uloženou na daňovém základě, o němž se domníváme, že má zvláštní souvislost se životním prostředím“*. Podrobnější členění environmentálních daní se obvykle odvíjí od charakteru

³⁶ Bakeš, M. a kol.: Finanční právo. 4. vyd., Praha: C.H.Beck, 2006, str. 188.

³⁷ EC Commission: Environmental taxes and Charges in the Single market, COM(97)9 final (OJ C 224, 23.7.1997, str. 4).

³⁸ *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies* (Zdanění související se životním prostředím v členských státech OECD – problematika a strategie), 2001.

daňového základu a rozlišuje daně energetické, daně v dopravě nebo daně za znečištění či čerpání přírodních zdrojů.

V případě daní převažuje jejich fiskální funkce, jejich účelem je získat finanční prostředky do státního rozpočtu. Dalším charakteristickým znakem daní je absence jejich účelové vázanosti. Příjmy z daní nejsou účelově vázány (např. na ochranu životního prostředí), ale jsou následně redistribuovány na jiné účely (např. sociální, zdravotní, důchodové).

3.4.3. Právní odpovědnost

Právní odpovědnost doplňuje při aplikaci “principu “znečišťovatel platí” ekonomické nástroje v podobě poplatků či daní. Právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí je v odborné literatuře³⁹ označována jako ekologicko-právní odpovědnost. Ta zahrnuje jak odpovědnost za ztráty na životním prostředí, tak i odpovědnost deliktů.

Pojem „ztráty“ přitom bývá používán jako obecné společné označení jak pro škodu (ekonomickou, materiální) na těch složkách životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi, tak i pro ekologickou újmu (tedy pro imateriální snížení funkčních vlastností ekosystémů či jiných hodnot prostředí).⁴⁰ Tento typ odpovědnosti má úzký vztah k řešení havarijního znečištění. Nelze jej však aplikovat ve vztahu k plošnému znečištění, u kterého nelze zjistit příčinnou souvislost mezi znečišťující činností a vznikem škody, popř. újmy.

Deliktů odpovědnost je odpovědností za protiprávní jednání, tedy za takové jednání, kterým se porušují jednotlivá ustanovení právních předpisů na ochranu životního prostředí či jeho složek. Deliktů odpovědnost se člení na dvě subkategorie - odpovědnost trestní (trestněprávní, za trestné činy) a odpovědnost správní (administrativní, za správní delikty⁴¹). Deliktů odpovědnost, někdy též nazývaná jako nástroj nátlakové stimulace⁴², doprovází většinu právních předpisů. Pokuty za porušení stanovených limitů jsou uplatňovány jako hrozba pro případ porušení (překročení nebo nedodržení) stanoveného limitu nebo normy. Ukládány jsou v případě, že znečišťovatel buď nedodrží určitý předepsaný postup, nebo tento postup či další normativní povinnosti poruší. Pokuty tak vytvářejí ekonomický nátlak *ex ante* nebo ekonomický postih *ex post*. Tato práce se dále z kapacitních důvodů detailněji zabývá

³⁹ Op. cit. sub. 13, str. 73.

⁴⁰ Srov. např. Damohorský: M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Nakladatelství Karolinum, Praha 1999.

⁴¹ Blíže srov. např. Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí č. 2/2004 (12), str. 3-137.

⁴² Op. cit. sub. 35, str. 15.

pouze problematikou odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, která je předmětem mezinárodního, evropského i českého práva.

3.4.4. Obchodovatelná povolení a kredity

Obchodovatelná povolení představují relativně nový typ ekonomického nástroje, jehož podstatou je vytvoření umělého trhu pro obchodování s určitými oprávněními ve vztahu k environmentálním veřejným statkům. Základním principem systému obchodování je volnost rozhodnutí ponechaná regulovanému subjektu, zda splní stanovený požadavek kvality životního prostředí snížením zatížení na požadovanou úroveň nebo požadovanou úroveň překročí (nebo jí nedosáhne) a výsledný rozdíl nakoupí (nebo prodá) na trhu od jiného regulovaného subjektu.

Předmětem obchodování jsou zejména emise, a to jak do ovzduší, tak i do vody, lze se však setkat i se systémy obchodování vztahujícími se k čerpání zdrojů, k půdě či biodiverzitě. V praxi se nejčastěji používají dvě základní formy systémů obchodování – systémy „stropu a obchodu“ (*cap-and-trade*) a systémy kreditní (*credit offset*)⁴³. V systému „stropu a obchodu“ jsou znečišťovatelům v rámci předem stanoveného celkového limitu emisí rozdávána nebo prodávána obchodovatelná povolení k budoucím emisím, tzv. emisní povolenky (*allowances, permits*). Tyto povolenky mají charakter cenných papírů, lze s nimi obchodovat, tj. lze je kupovat a prodávat na trhu – ten tak určí jejich hodnotu. Každý jednotlivý znečišťovatel v dané oblasti se pak může rozhodnout, zda je pro něj výhodnější snížit objem svých emisí a svoje emisní povolenky odpovídající rozsahu tohoto snížení prodat nebo naopak. Podstatným předpokladem fungování tohoto systému je rozhodnutí o způsobu počátečního přidělení (alokace) povolenek, které může být provedeno bezplatně (tzv. *grandfathering*) nebo za úplaty (nejčastěji aukcí).

U kreditního systému jsou za snížení znečištění pod základní úroveň stanovenou v povolení získávány tzv. kredity (*credits*). Na rozdíl od systému stropu a obchodu však není stanoven celkový emisní limit, takže může dojít i k růstu celkových emisí v případě vzniku nových zařízení nebo zvýšení výroby ve stávajících provozech. Určitou variantou kreditního systému je systém vyrovnavání (*averaging*), v Evropě častěji známý jako systém relativního cíle (*relative target*)⁴⁴. Obdobně jako u kreditního systému je u systému vyrovnavání

⁴³ Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s., 2003, str. 98 an.

⁴⁴ Ellerman A.D.: US experience with emission trading: lessons for CO₂ emission trading, in: Jürgens H. (ed.) Emission Trading for Climate Policy. US and European Perspective, Cambridge University Press, 2005, str. 82.

stanovován určitý standard, kolem kterého se obchodování pohybuje, pro obchodování ale není vyžadováno zvláštní povolení.

Systémy obchodovatelných povolení se začaly rozvíjet již od 70. let minulého století v právní úpravě USA⁴⁵, v evropském právu k jejich uplatnění dochází až v 90. letech a na významu nabývají až se spuštěním systému EU pro obchodování s emisemi skleníkových plynů (EU ETS).⁴⁶ V rámci mezinárodního práva je příkladem tohoto ekonomického nástroje systém obchodování s kredity podle Kjótského protokolu.⁴⁷

3.4.5. Veřejné podpory na ochranu životního prostředí

Pojem veřejná podpora bývá v nejširším pojetí vymezován jako jakékoli opatření, které zachovává ceny pro spotřebitele na nižší než tržní úrovni, nebo pro výrobce nad tržní úrovni, nebo které snižuje spotřebitelům a výrobcům náklady⁴⁸. Podle M. Kloeppera⁴⁹ se veřejnými podporami (subvencemi) rozumí určité plnění státu, které má ekonomickou hodnotu, a je poskytováno bez jakéhokoli nebo odpovídajícího protiplnění soukromoprávnímu subjektu k dosažení zvláštního, ve veřejném zájmu sledovaného, účelu.

Veřejné podpory představují ekonomický nástroj pozitivní stimulace, naopak od daní či poplatků, které jsou nástrojem negativní stimulace. Veřejné podpory lze členit na přímé a nepřímé. Mezi přímé podpory poskytované z veřejných rozpočtů lze řadit zejména granty, dotace, finanční příspěvky, dary nebo návratné půjčky. Mezi nepřímé podpory patří zejména zvýhodnění v podobě osvobození od daňové či poplatkové povinnosti nebo snížení této jinak obecně uplatňované platební povinnosti. Některé veřejné podpory jsou nejen hospodářsky a sociálně neúčinné, ale mohou mít i nepříznivý vliv na životní prostředí a lidské zdraví. Mohou dokonce oslabit dopad tržních nástrojů užitých k účelům ochrany životního prostředí a lidského zdraví a obecně brzdít hospodářskou soutěž. Ve vztahu k ochraně životního prostředí se proto často objevuje pojem environmentálně škodlivé podpory (*environmental harmful subsidies*).⁵⁰

⁴⁵ Blíže srov. kapitola 8.3.

⁴⁶ Blíže srov. kapitola 6.2.6.

⁴⁷ Blíže srov. kapitola 5.6.

⁴⁸ OECD: *Environmentally Harmfull Subsidies. Chalenges for Reform*, Paris: OECD Publications, 2005, str. 16.

⁴⁹ Kloepper, M.: *Umweltrecht*, 3. Auflage. München: Beck, 2004, str. 290.

⁵⁰ OECD považuje za environmentálně škodlivé takové podpory, které vedou k produkci většího množství odpadu nebo emisí, včetně předcházejících kroků výroby nebo spotřeby, než k jakému by docházelo bez jejich poskytnutí (Op. cit. sub. 44, str. 33).

Právní úprava poskytování veřejných podpor je předmětem mezinárodního práva (zejména v rámci WTO⁵¹ nebo OECD⁵²), unijního práva⁵³ i vnitrostátního práva jednotlivých států.

3.5. Shrnutí

Pokud jde o vývoj principu „znečišťovatel platí“, ten byl původně koncipován jako ekonomická zásada, jejímž prostřednictvím se mělo bránit ekonomickému zvýhodňování některých ekonomických subjektů na úkor jiných. Spíše než nástroj ochrany životního prostředí byla tato zásada vyjádřením tržních principů. Princip „znečišťovatel platí“ byl poprvé definován počátkem 70. let minulého století v rámci OECD jako ekonomická zásada, prostřednictvím níž lze nejučinněji získat finanční prostředky na prevenci znečištění a na kontrolní opatření ze strany veřejných institucí. Princip „znečišťovatel platí“ ovlivňuje od svého přijetí politiku ochrany životního prostředí v členských státech OECD a EU. Následně byl princip „znečišťovatel platí“ využit a dále rozpracován v rámci mezinárodního a unijního práva.

Princip „znečišťovatel platí“ plní několik funkcí, které se v průběhu doby průběžně modifikovaly. Původně tento princip plnil funkci ekonomické integrace a jeho účelem bylo vyhnout se pokřivením v mezinárodním obchodu a investicích. Další funkcí tohoto principu je funkce přerozdělovací, jejímž účelem je přerozdělení části zisku, kterého znečišťovatel dosahuje svými aktivitami, jež znečišťují životní prostředí, na orgány veřejné správy, které jsou pověřeny dozorem nad nimi a jejich monitorováním. Třetí funkcí a zároveň stádiem vývoje tohoto principu je funkce preventivní, která spočívá v tom, že znečišťovatel, prostřednictvím ekonomických signálů obsažených v tomto přístupu, je stimulován k zavádění takových opatření (technologií, politik), jimiž lze snižovat znečišťování životního prostředí s co nejnižšími vynaloženými náklady. V neposlední řadě plní princip „znečišťovatel platí“ i funkci kompenzační, na jejímž základě dochází k náhradě škod způsobených znečištěním životního prostředí.

Princip „znečišťovatel platí“ představuje výsledek vzájemného působení dvou principů práva životního prostředí, kterými jsou princip odpovědnosti původce na jedné straně a princip ekonomické stimulace na straně druhé. Princip „znečišťovatel platí“ je prováděn zejména prostřednictvím ekonomických nástrojů, mezi které patří zejména ekologické daně a

⁵¹ Blíže srov. kapitola 5.7.

⁵² Blíže srov. kapitola 4.

⁵³ Blíže srov. kapitola 6.3.9.

poplatky. Nejvýznamnější část negativní stimulace tvoří poplatky za znečišťování životního prostředí (tzv. emisní poplatky), které mají svoje nezastupitelné místo mezi ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Plní především funkci jednotného postihu znečišťovatelů podle sazeb stanovených pro jednotlivé znečišťující látky. V některých případech je možné zvýšit přírážku podle stanovených kritérií. Výnos poplatku pak zajišťuje zdroje pro pozitivní stimulaci. Vzhledem k možnostem různých úlev a odkladů v placení mohou poplatky představovat i další formu pozitivní stimulace přímo u daného subjektu. Všechny tyto funkce vytvářejí z poplatků system, který může vytvořit žádoucí ekonomické podmínky k prosazování cílů politiky ochrany životního prostředí.

Daně a poplatky představují dva odlišné ekonomické nástroje. Předmětem environmentálních daní je zdanění spotřeby surovin a energií. Emisní poplatky se uplatňují zejména v oblastech emisí znečišťujících látek do vody nebo ovzduší a při ukládání odpadů na skládky, resp. radioaktivních odpadů na úložiště. V případě daní je primární jejich fiskální funkce (zajištění příjmů státního rozpočtu), kdežto u poplatků převažuje jejich funkce motivační (snaha o maximální stimulaci znečišťovatelů k realizaci žádoucích opatření vedoucích ke snížení znečištění). Pro daně je dále typická absence jejich účelové vázanosti, kdežto u poplatků jsou jejich příjmy účelově vázány na ochranu životního prostředí.

Vedle toho lze mezi ekonomické nástroje provádějící princip „znečišťovatel platí“ řadit také obchodovatelná povolení (relativně nový tržně založený nástroj regulace) nebo veřejné podpory na ochranu životního prostředí (nástroj pozitivní stimulace). Princip „znečišťovatel platí“ je dále prováděn prostřednictvím právní odpovědnosti, a to zejména odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Účelem systému odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, který není vázán na porušení právní povinnosti, je nahradit škodu, resp. napravit ekologickou újmu. Smyslem tohoto typu odpovědnosti tedy není trestat (sankcionovat) znečišťovatele, ale zajistit nápravu poškozené životní prostředí do původního stavu nebo směrem k němu. V souladu s principem „znečišťovatel platí“ by náklady na náhradu škody, resp. nápravu ekologické újmy měl nést jejich původce, tzn. znečišťovatel.

4. Princip „znečišťovatel platí“ v rámci OECD

Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD*) je mezinárodní organizace se sídlem v Paříži, která byla založena dne 14. prosince 1960. V rámci této organizace koordinují nejvyspělejší státy světa své postupy v celé řadě oblastí, mezi které patří mimo jiné i oblast ekonomiky, financí a životního prostředí.

Princip „znečišťovatel platí“ byl na mezinárodní úrovni poprvé definován v **doporučení Rady OECD č. C(72)128 ze dne 26. května 1972 k Hlavním zásadám týkajícím se mezinárodních ekonomických aspektů politik životního prostředí**,⁵⁴ kterým se OECD se přihlásila k plnění závěrů Stockholmské deklarace OSN o životním prostředí z roku 1972. Základní principy uvedené v tomto doporučení se týkají zejména mezinárodních aspektů politik životního prostředí s odkazem na jejich ekonomické a obchodní implikace. Toto doporučení požadovalo přijmout environmentální řízení a harmonizovat metody rozdělení nákladů na znečištění, aby se předešlo deformaci cen výrobků přicházejících do mezinárodního obchodu. Na základě tohoto doporučení princip „znečišťovatel platí“ znamená, že *„znečišťovatel by měl nést náklady na prevenci znečištění a na kontrolní opatření uložená veřejnoprávním orgánem, jejichž účelem je zajistit, že životní prostředí se nachází v akceptovatelném stavu.“* Jinými slovy, náklady na tato opatření by měly být vyjádřeny v nákladech na zboží a služby, které způsobují znečištění ve výrobě a/nebo spotřebě. Taková opatření by neměla být spojena s dotacemi, které by vytvářely podstatné deformace v mezinárodním obchodu a investicích.

Princip „znečišťovatel platí“ na základě tohoto doporučení v podstatě znamenal, že znečišťovatel musí nést náklady na opatření k předcházení a kontrole znečištění na úroveň stanovenou vládou. Účelem takto pojatého principu bylo zabránit, aby nová opatření na ochranu životního prostředí byla financována vládou ve formě dotací. Účelem dále bylo, aby se předcházelo rozdílům v dotacích mezi jednotlivými státy, které by způsobovaly podstatné deformace v mezinárodním obchodu a investicích.

Princip „znečišťovatel platí“ byl následně rozpracován v **doporučení Rady OECD č. C(74)223 ze dne 14. listopadu 1974 k provádění principu „znečišťovatel platí“**.⁵⁵ Na

⁵⁴ Recommendation of the OECD Council adopted on 26th May, 1972, C(72)128 – Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies.

⁵⁵ Recommendation of the OECD Council adopted on 14 th November, 1974, C(74)223 – The Implementation of the Polluter-Pays Principle.

základě uvedeného doporučení byla potvrzena platnost tohoto principu, jehož koncept byl zaveden již v doporučení z roku 1972. Doporučení z roku 1974 vychází rovněž z pojetí principu „znečišťovatel platí“ v užším smyslu, když stanoví, že představuje pro členské státy OECD základní princip související s rozdělením nákladů na opatření na prevenci a kontrolou znečištění, které jsou zaváděny veřejnými orgány v členských státech OECD.

Toto doporučení dále blíže upravuje podmínky pro poskytování veřejné podpory na opatření spojená s prevencí a kontrolou znečištění. Rada OECD doporučila, aby členské státy OECD nenapomáhaly znečišťovatelům nést jejich náklady prostřednictvím dotací, daňových zvýhodnění nebo jiných opatření. Poskytování jakékoli takové podpory na kontrolu znečištění by mělo být přísně limitováno a mělo by být v souladu se těmito podmínkami: (a) mělo by být selektivní a omezeno na ty části hospodářství, jako jsou průmyslové podniky nebo území; (b) mělo by být omezeno na přesně definovaná přechodná období, stanovené předem a přizpůsobeno specifickým socio-ekonomickým problémům souvisejícím s prováděním státních programů na ochranu životního prostředí; a (c) nemělo by vytvářet podstatné překážky v mezinárodních obchodních vztazích a investičních aktivitách.

V souvislosti s tímto doporučením bylo v témže roce Radou OECD přijato **doporučení č. C(74)224 k principům týkajícím se přeshraničního znečištění**.⁵⁶ V tomto doporučení byly obsaženy základní principy aplikace principu „znečišťovatel platí“ na případy příhraničního znečištění. Byl zde také poprvé definován pojem znečištění, a to jako „přímé nebo nepřímé vnášení látek nebo energie do životního prostředí způsobené člověkem, které způsobuje škodlivé účinky takové povahy, že může ohrozit lidské zdraví, poškodit živé zdroje a ekosystémy, a omezit či narušit vybavení a další oprávněné využití životního prostředí.“

V roce 1989 přijala Rada OECD **doporučení ze dne 7. července 1989 č. C(89)99 k aplikaci principu „znečišťovatel platí“ na havarijní znečištění**.⁵⁷ Na základě tohoto doporučení OECD uznala, že princip „znečišťovatel platí“ je aplikovatelný rovněž na havarijní znečištění (*accidental pollution*). Havarijním znečištěním se přitom podle tohoto doporučení rozumí „podstatné znečištění nacházející se mimo nebezpečné zařízení (*off-site*), které pochází z tohoto zařízení.“ Podle tohoto doporučení by náklady na opatření související s prevencí a kontrolou havarijního znečištění měly nést potenciální původci těchto znečištění, bez ohledu na to, zda jsou tato opatření přijatá těmito původci nebo orgány veřejné správy.

⁵⁶ Recommendation of the OECD Council on Principles concerning Transfrontier Pollution, C(74)224, 1974.

⁵⁷ Recommendation of the OECD Council adopted on 7th July 1989, C(89)99 – The Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution.

Podobně by původce aktuálního havarijního znečištění měl nést náklady na kontrolní opatření, včetně obnovení životního prostředí.

Přílohu tohoto doporučení tvoří tzv. řídící principy týkající se havarijního znečištění (*guiding principles relating to accidental pollution*). V této příloze jsou kromě pojmu „havarijní znečištění“ definovány rovněž pojmy „nebezpečné zařízení“ (*hazardous installations*) a „provozovatel nebezpečného zařízení“ (*operator of hazardous installation*). Nebezpečnými zařízeními se pro účely tohoto doporučení rozumí „pevná zařízení, která jsou podle platných předpisů považována za schopná způsobit nebezpečí, které je důvodem pro přijetí opatření mimo toto zařízení (*off-site*), s výjimkou jaderných nebo vojenských zařízení a skládek nebezpečných odpadů.“ Provozovatelem nebezpečného zařízení se pak rozumí „právnícká nebo fyzická osoba, která má podle platného práva na starosti zařízení a je odpovědná za jeho náležitý provoz.“

V otázkách rizik havarijního znečištění princip „znečišťovatel platí“ znamená, že provozovatel nebezpečných zařízení by měl nést náklady na přiměřená opatření související s prevencí a kontrolou havarijního znečištění ze zařízení, která jsou uvedena veřejnými orgány v členských státech do souladu s vnitrostátními předpisy před vznikem havárie za účelem ochrany lidského zdraví nebo životního prostředí. Riziko, ani následky havarijního znečištění by neměly být placeny z veřejných prostředků; měl by je nést znečišťovatel. Havarijní prevence bude více efektivní, pokud bude znečišťovatel muset nést náklady na všechny činnosti, které bude nezbytné provést po havárii (vyčištění, obnova). Stejně jako u chronického znečištění (*chronic pollution*) jsou zde výjimky, které platí ve vztahu k havarijnímu znečištění. Znečišťovatel by měl nést náklady pouze na přiměřená opatření, takže přijme odpovědný přístup a přijímá nejvíce ekonomicky efektivní rozhodnutí. Účelem principu „znečišťovatel platí“ podle tohoto doporučení není přenést všechny veřejné výdaje na znečišťovatele, ani sankcionovat hospodářský subjekt, který nemá prostředky k zamezení havarijního znečištění, ale rozdělit finanční břemeno na stranu, která je nejlépe schopná přijmout nejúčinnější rozhodnutí.

Výše popsaná doporučení OECD nejsou právně závaznými akty, jsou nicméně výrazem politické vůle členských států OECD provádět jednotnou, koordinovanou politiku při vzájemné spolupráci v této oblasti a při prosazování společných cílů v globálním měřítku.

5. Princip „znečišťovatel platí“ v mezinárodním právu

5.1. Normativita OSN a princip „znečišťovatel platí“

Na univerzální úrovni se aplikace principu „znečišťovatel platí“ nepřímo týká již **Deklarace OSN o životním prostředí**, přijatá ve Stockholmu v roce 1972. Tato deklarace ve své zásadě 22 stanovila, že *„státy mají povinnost spolupracovat na dalším rozvíjení mezinárodního práva v otázkách odpovědnosti (liability) a náhrady škody obětem znečišťování a jiných škod na životním prostředí, jež byly způsobeny činností prováděnou v rámci jejich jurisdikce nebo činností prováděnou pod jejich kontrolou v oblastech mimo jejich jurisdikci.“*⁵⁸

Důležitým krokem k uznání principu „znečišťovatel platí“ v širším smyslu na globální úrovni bylo přijetí **Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji** (Rio de Janeiro, 1992). Tato deklarace ve své zásadě 16 definovala princip „znečišťovatel platí, avšak spíše v obecné a opatrně formulované podobě, která zde má spíše programový charakter. Teprve budoucí vývoj ukáže, zda se ze zásady *de lege ferenda* stane i obecně platné pravidlo, anebo zůstane jako *lex lata* pouze součástí partikulárního evropského práva a instrumentů OECD.⁵⁹ Zásada 16 stanoví *„Státní úřady by měly usilovat o to, aby výdaje na životní prostředí braly v úvahu mezinárodní souvislosti, aby byly využívány ekonomické nástroje a aby bylo dodržováno pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel; přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by být narušovány mezinárodně obchodní vztahy a investiční aktivity.“*⁶⁰ Deklarace z Ria tedy používá pojem „náklady související se znečištěním“, který vyjadřuje široký koncept tohoto principu a zahrnuje rovněž využití ekonomických nástrojů. Tato deklarace tedy představuje nejdůležitější formulaci principu „znečišťovatel platí“ v širším smyslu. Na celosvětové úrovni však dosud nebyl učiněn žádný pokus o objasnění tohoto principu.

Princip „znečišťovatel platí“ byl na univerzální úrovni dále zmíněn v Agendě 21 přijaté na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992)⁶¹ nebo

⁵⁸ Potočný, M. a kol.: Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky IV., Nakladatelství Svoboda, Praha, 1982(6), str. 850.

⁵⁹ Šturma, P.: Zásady mezinárodního práva životního prostředí. In: Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J.: Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, AUC, IURIDICA č. 2-3/2002, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003, str. 24.

⁶⁰ Potočný, M., Ondřej, J.: Obecné mezinárodní právo v dokumentech, C.H.Beck, Praha, 2000, s. 147.

⁶¹ Články 30.3. a 2.14. Agendy 21 podporují princip „znečišťovatel platí“ přinejmenším implicitně, když vyžadují, aby cena zboží a služeb odrážela náklady související s životním prostředím.

v Implementačním plánu přijatém na Světovém summitu o udržitelném rozvoji (Johanesburg, 2002).⁶²

5.2. Prameny mezinárodního práva nezávazné povahy

Princip „znečišťovatel platí“ se projevuje rovněž v pramenech mezinárodního práva, které mají právně nezávaznou povahu (*soft law*). Jako příklad těchto mezinárodních dokumentů, které se ve svém textu odvolávají na princip „znečišťovatel platí“, lze uvést například Evropskou chartu o životním prostředí a zdraví (1989) nebo Smlouvu o energetické chartě (1994).

Z Evropské charty o životním prostředí a zdraví, která byla přijata v roce 1989 v rámci Světové zdravotnické organizace (WHO) vyplývá, že by měl být používán princip „znečišťovatel platí“, pomocí něhož každý veřejný i soukromý subjekt, který způsobí nebo může způsobit škodu na životním prostředí, je finančně odpovědný.⁶³

Ze Smlouvy o Energetické chartě, která byla sjednána v roce 1994 v Lisabonu, vyplývá, že se „její smluvní strany shodují na tom, že znečišťovatel na jejich území by měl v zásadě nést náklady za znečištění, včetně přeshraničního znečištění, s náležitým ohledem na veřejný zájem a bez narušení investic v energetickém cyklu nebo mezinárodního obchodu.“

5.3. Mezinárodní smlouvy

Princip „znečišťovatel platí“ byl výslovně zahrnut do řady mnohostranných mezinárodních smluv. Některé mezinárodní smlouvy odkazují na princip „znečišťovatel platí“ pouze ve své preambuli (v daném případě má princip „znečišťovatel platí“ pouze interpretační význam), některé jej zmiňují přímo ve svých ustanoveních (v daném případě získává princip závazný charakter). Uplatňování principu „znečišťovatel platí“ bylo začleněno především do těch mezinárodních environmentálních smluv, které pokrývají oblasti, mající vztah např. k emisím škodlivých látek do povrchových vod, k nakládání s chemickými látkami nebo s odpady.

K mezinárodním smlouvám, které odkazují na princip „znečišťovatel platí“ ve svých preambulích, patří např. Protokol o ochraně Středozemního moře před znečištěním

⁶² Čl. 15 písm. b) a čl. 19 písm. b) Implementačního plánu. Blíže srov. Moldan, B. (ed.): Světový summit o udržitelném rozvoji (Johannesburg 2002). Ministerstvo životního prostředí. Praha, 2003, str. 20 a 22.

⁶³ WHO, European Charter on Environment and Health, Frankfurt-am-Main, December 1989.

z pevninských zdrojů nebo činností (Atény, 1980, Syrakusy 1996)⁶⁴, Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí (Lugano, 1993)⁶⁵. Některé mezinárodní smlouvy odkazují ve svých preambulích na princip „znečišťovatel platí“ jako na „obecný princip mezinárodního práva životního prostředí“. V roce 1990 byla v rámci Mezinárodní námořní organizace (IMO) sjednána Úmluva o připravenosti na ropné znečištění, nápravě a spolupráci (OPRC, Londýn, 1990), která poprvé formálně zavedla princip „znečišťovatel platí“ do globálního mezinárodněprávního dokumentu, když jej ve své preambuli označila jako „obecný princip mezinárodního práva životního prostředí“. Obdobný výraz byl použit i v preambuli Úmluvy o přeshraničních vlivech průmyslových havárií (Helsinky, 1992).

K mezinárodním smlouvám, které potvrdily princip „znečišťovatel platí“ přímo ve svých platných ustanoveních, patří např. Dohoda o ochraně přírody a přírodních zdrojů (ASEAN, 1985)⁶⁶, Úmluva o ochraně Alp (Salcburk, 1991)⁶⁷, Dohoda o vytvoření Evropského hospodářského prostoru (Porto, 1992)⁶⁸, Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku (OSPAR, 1992)⁶⁹, Úmluva o ochraně a využití příhraničních vod a mezinárodních jezer (Helsinky, 1992)⁷⁰, Úmluva o ochraně mořského životního prostředí v oblasti Baltského moře (Helsinky, 1992)⁷¹, Úmluva o spolupráci na ochraně a trvale udržitelném rozvoji Dunaje (1994)⁷², Úmluva o ochraně mořského prostředí a pobřežní oblasti Středomoří (Barcelona, 1995)⁷³, Protokol k Úmluvě o předcházení znečišťování moří ukládáním odpadů a jiných látek (Londýn, 1996)⁷⁴, Úmluva o ochraně Rýna (Rotterdam,

⁶⁴ Protokol na ochranu Středozemního moře před znečišťováním z pevninských zdrojů a činností (*Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources and Activities, LBS Protocol*), přijat 7. března 1996 v Syrakusách (Itálie), vstup v platnost 11. května 2008, 17 smluvních stran (k 1. červnu 2010). Protokol nahradil starší právní úpravu z roku 1980 (Protokol na ochranu Středozemního moře před znečišťováním z pevninských zdrojů, *Protocol on the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources*), přijat 17. května 1980 v Aténách, vstup v platnost 17. června 1983.

⁶⁵ Blíže srov. kapitola 5.4.1.

⁶⁶ Čl. 10 písm. d) Dohody ASEAN.

⁶⁷ Čl. 2 odst. 1: „Smluvní strany uznávají princip „znečišťovatel platí“.

⁶⁸ Čl. 73 Dohody z Porta.

⁶⁹ Čl. 2 odst. 2 písm. b): „Smluvní strany mají používat: ... (b) princip „znečišťovatel platí“, na jehož základě má náklady na prevenci, kontrolu a redukční opatření nést znečišťovatel.“

⁷⁰ Čl. 2 odst. 5 písm. b): „Smluvní strany se mají řídit následujícími principy: ... (b) princip „znečišťovatel platí“, na jehož základě má náklady na prevenci, kontrolu a redukční opatření nést znečišťovatel.“

⁷¹ Čl. 2 odst. 5: „Při přijímání opatření uvedených v odstavci 1 a 2 tohoto článku, se smluvní strany mají řídit principem „znečišťovatel platí“, na jehož základě má náklady na prevenci, kontrolu a redukční opatření nést znečišťovatel.“

⁷² Čl. 4 odst. 4: „Princip „znečišťovatel platí“ vytváří základ pro všechna opatření zaměřená na ochranu Dunaje a vody v rámci jeho povodí“.

⁷³ Čl. 4 odst. 3 písm. a): „Smluvní strany mají používat princip „znečišťovatel platí“, na jehož základě má náklady na prevenci, kontrolu a redukční opatření nést znečišťovatel s náležitým ohledem na veřejný zájem.“

⁷⁴ Protokol byl přijat 7. listopadu 1996, vstoupil v platnost 24. března 2006, k 1. červnu 2010 měl 37 smluvních stran reprezentujících 32,22% světové lodní tonáže.

1998)⁷⁵, Protokol o vodě a zdraví (Londýn, 1999) nebo Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (Kyjev, 2003)⁷⁶.

Pramenem mezinárodního práva jsou rovněž mezinárodní smlouvy, jejichž účelem je zejména předcházet vzniku škod na životním prostředí. Tyto mezinárodní smlouvy tedy provádí primárně princip prevence a teprve sekundárně mohou rovněž provádět princip „znečišťovatel platí“, pokud obsahují ustanovení upravující řešení nákladů na nápravná opatření. Jako příklad lze uvést celou řadu mezinárodních smluv přijatých v oblasti ochrany moří před znečišťováním (např. Úmluvu o předcházení znečišťování moří z plavidel z roku 1973 a její protokol z roku 1978 - MARPOL 73/78⁷⁷, Úmluvu o připravenosti, reakci a spolupráci pro případ ropného znečištění z roku 1990 a její protokol z roku 2000⁷⁸ nebo Úmluvu o předcházení znečišťování moří ukládáním odpadů a jiných látek z roku 1972 a její protokol z roku 1996⁷⁹). Z hlediska provádění principu „znečišťovatel platí“ jsou však mnohem významnější mezinárodní smlouvy, které jsou založeny na režimu tzv. objektivní odpovědnosti za škody na životním prostředí (*strict liability*).

5.4. Mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody na životním prostředí

V současném mezinárodním právu lze rozlišovat odpovědnost za mezinárodně protiprávní chování (*responsibility*) a odpovědnost za škodlivé následky vyplývající z činností, které nejsou mezinárodním právem zakázány (*liability*).⁸⁰ Odpovědnost za mezinárodně protiprávní chování při řešení škod na životním prostředí je v praxi téměř

⁷⁵ Čl. 4: „Smluvní strany se řídí ... d) principem „znečišťovatel platí“.

⁷⁶ Smluvní strany Karpatské úmluvy provádějí komplexní strategii a spolupracují při ochraně a udržitelném rozvoji Karpat s cílem mj. zlepšit kvalitu života, posílit místní ekonomiky a společenství a zachovat přírodní hodnoty a kulturní dědictví (čl. 2 odst. 1 Karpatské úmluvy). K dosažení těchto cílů mají smluvní strany přijmout vhodná opatření v oblastech, které jsou předmětem článků 4 až 13 této úmluvy, jimiž budou podporovat mj. zásadu „znečišťovatel platí“ [čl. 2 odst. 2 písm. b) Karpatské úmluvy]. Blíže srov. Karpatská úmluva v praxi. Průvodce prováděním Karpatské úmluvy. Regionální environmentální centrum pro střední a východní Evropu, Szentendre, 2007.

⁷⁷ Úmluva MARPOL byla přijata 2. listopadu 1973, v roce 1978 byla doplněna protokolem zabývajícím se konstrukcí plavidel a jejich provozem, oba texty vstoupily v platnost 2. října 1983. K 1. červnu 2010 měla Úmluva MARPOL 73/78 celkem 150 smluvních stran reprezentujících 99,14% světové lodní tonáže.

⁷⁸ Úmluva byla přijata dne 30. listopadu 1990, vstoupila v platnost dne 13. května 1995 a má 102 smluvních stran reprezentujících 68,74% světové lodní tonáže. Protokol byl přijat dne 15. března 2000, vstoupil v platnost dne 14. června 2007 a má 25 smluvních stran reprezentujících 36,06% světové lodní tonáže (stav k 1. červnu 2010).

⁷⁹ Úmluva byla přijata dne 29. prosince 1972 simultánně v Londýně, Mexiko City, Washingtonu a Moskvě, vstoupila v platnost dne 30. srpna 1975 a má 86 smluvních stran reprezentujících 67,09% světové lodní tonáže. Protokol byl přijat dne 7. listopadu 1996, vstoupil v platnost 24. března 2006 a má 37 smluvních stran reprezentujících 32,22% světové lodní tonáže (stav k 1. červnu 2010).

⁸⁰ Blíže srov. Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In: Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost. MU Brno 2003, zejm. str. 116-117.

nevyužitelná, neboť státu se přičítá pouze chování jeho orgánů a dalších osob, které se fakticky podílejí na výkonu vládní moci. Škody na životním prostředí však v převážné většině vznikají z činnosti soukromých osob (fyzických a právnických), jejichž chování se státu nepřičítá. Alternativou k odpovědnosti státu za protiprávní chování je proto možnost založit odpovědnost na základě samotného vzniku škody na životním prostředí (*environmental liability*). Tento druhý typ odpovědnosti se prosazuje zejména v oblasti poškozování životního prostředí, které má původ v hospodářské (průmyslové) činnosti. Problematika občanskoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí je předmětem zájmu řady mezinárodních organizací, jako jsou zejména Mezinárodní námořní organizace (IMO), Rada Evropy, Evropská hospodářská komise OSN nebo Program OSN pro životní prostředí (UNEP).

Mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody na životním prostředí lze členit podle jejich rozsahu a účelu. Jedná se o mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody na životním prostředí průřezově, způsobené ropným znečištěním na moři, v souvislosti s přepravou nebezpečného zboží, s přeshraničními vlivy (přeshraniční pohyb nebezpečného odpadu, přeshraniční pohyb živých modifikovaných organismů, průmyslové havárie na přeshraničních vodách), v oblasti jaderné bezpečnosti, způsobené v mezinárodních prostorech, popř. způsobené kosmickými objekty.

5.4.1. Průřezové mezinárodní smlouvy

Jedinou mezinárodní smlouvou, která průřezově upravuje režim objektivní odpovědnosti za škody na životním prostředí pro různé provozní činnosti, je **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí** (*Convention on Civil Liability for damage resulting from Activities Dangerous to the Environment*), která byla sjednána v roce 1993 v Luganu v rámci Rady Evropy.⁸¹ Tato tzv. „Luganská úmluva“ je jediným mezinárodněprávním pramenem, jehož účelem je komplexní unifikace občanskoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí. Luganská úmluva je založena na objektivní odpovědnosti (*strict liability*) za škody na životním prostředí způsobené nebezpečnými činnostmi nebo nebezpečnými látkami. Definice pojmu „škoda na životním prostředí“ zahrnuje a) ztrátu života nebo poškození lidského zdraví, b) ztrátu nebo poškození majetku, c) ztrátu nebo škodu v důsledku zhoršení stavu životního prostředí, nebo

⁸¹ Luganská úmluva byla otevřena k podpisu dne 21. června 1993, dosud však nevstoupila v platnost pro nedostatek ratifikace smluvních stran, dosud ji podepsalo 9 států, avšak ani jeden ji neratifikoval; k platnosti je třeba ratifikace alespoň 3 států. Příčinou je patrně to, že rámec nebezpečných činností stanovených Luganskou úmluvou není taxativně stanoven a definice škod na životním prostředí je příliš široká. Blíže srov. Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, Praha 1999, str. 33.

d) náklady na preventivní nebo nápravná opatření.⁸² Za životní prostředí se přitom rozumí nejen přírodní zdroje, ale i majetek tvořící součást kulturního dědictví a charakteristické aspekty krajiny. Náhrada za zhoršení životního prostředí je omezena na náklady na proveditelná preventivní a nápravná opatření. Náprava zahrnuje – pokud je to rozumné – zavedení rovnocenného přírodního zdroje, který byl poškozen, například tam, kde navrácení do původního stavu není možné.

Luganská úmluva obsahuje rovněž výjimky, za kterých odpovědnost nevzniká. Jde o případy, kdy škoda byla způsobena jednáním třetí osoby s úmyslem způsobit škodu, respektováním příkazu nebo závazného opatření orgánu veřejné moci, znečišťováním na úrovni přípustné vzhledem k místním okolnostem, nebo nebezpečnou činností prováděnou legálně a v rozumné míře v zájmu osoby, jež utrpěla škodu. Zavinění poškozeného může být důvodem pro snížení nebo vyloučení náhrady za takto vzniklou škodu. Luganská úmluva rovněž požaduje od smluvních stran, aby zajistily, kde je to vhodné vzhledem k rizikům dané činnosti, v souladu s vnitrostátním právem povinnost provozovatelů podílet se na režimu finančního zajištění či pojištění, nebo udržovat jiné finanční záruky (garanční fondy) k pokrytí předepsané odpovědnosti.

Úmluva obsahuje i procesní ustanovení. K žalobám na náhradu škody (jsou podávány poškozenými) je příslušný soud místa, kde došlo ke škodě, nebo kde byla prováděna nebezpečná činnost nebo kde má žalovaná strana své obvyklé sídlo. Návrhy nevládních organizací působících v ochraně životního prostředí mohou být předloženy pouze u soudu nebo příslušného správního orgánu podle místa, kde se provádí nebo připravuje nebezpečná činnost, nebo kde se mají realizovat požadovaná opatření.

5.4.2. Mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody způsobené ropným znečištěním na moři

Základní mezinárodní režim upravující náhrady škod způsobené ropným znečištěním je založen zejména na mezinárodních smlouvách, které byly vypracovány v rámci IMO a přijaty v Londýně v roce 1992.

Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním (*International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage - CLP*),⁸³ dále jen

⁸² Viz čl. 2 odst. 7 Luganské úmluvy. Blíže srov. Sobotka, M.: Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí a její promítnutí do českého práva. In: Košičiarová, S.(edit.): Rada Európy a ochrana životného prostredia. Zborník z medzinárodnej konferencie. Právnická fakulta TU v Trnave, Trnava 2008.

⁸³ Úmluva CLP byla přijata 27. listopadu 1992, vstoupila v platnost 30. května 1996 a k její změně došlo 18. října 2000 (s platností ode dne 1. listopadu 2003). Úmluva CLP má 123 smluvních stran reprezentujících

„Úmluva CLP“ upravuje první stupeň odškodnění za ropné znečištění. To hradí vlastník plavidla, které způsobí ropné znečištění, na základě jeho objektivní odpovědnosti. Úmluva CLP“ definuje pojem „škody způsobené znečištěním“ jako *„ztráty nebo škody způsobené mimo plavidlo znečištěním pocházejícím z úniku nebo vypouštění ropy z plavidla, všude tam, kde k takovému úniku nebo vypouštění může dojít, za předpokladu, že náhrady za poškození životního prostředí, jiné než ušlý zisk způsobený tímto zhoršením, budou omezeny na náklady na rozumná opatření na obnovu, která byla skutečně provedena nebo má být provedena“* a dále jako *„náklady na preventivní opatření a další ztráty a škody způsobené preventivními opatřeními.“*⁸⁴ Preventivní opatření jsou následně definována jako *„jakákoli přiměřená opatření přijatá jakoukoli osobou po nehodě k předcházení nebo snížení znečištění“*.⁸⁵

Úmluva CLP se vztahuje na škody způsobené na státním území včetně pobřežních vod smluvní strany, a dále v jejich výlučných ekonomických zónách, a na preventivní opatření přijatá za účelem předcházení nebo minimalizování takových škod.⁸⁶ Úmluva se nevztahuje na válečná plavidla nebo jiná plavidla vlastněná nebo provozovaná státem a využívaná pouze pro vládní neobchodní účely.⁸⁷ Základní myšlenkou úmluvy CLP je, že vlastník plavidla v okamžiku nehody, je odpovědný za škody způsobené znečištěním v důsledku nehody plavidla. Úmluva upravuje liberační důvody, za nichž se může vlastník plavidla zprostit odpovědnosti (např. válka, nepřátelské akce, občanská válka, povstání, přírodní jev výjimečné, nevyhnutelné a neovladatelné povahy). Vlastník plavidla se dále může zprostit odpovědnosti, pokud prokáže, že škoda byla zcela způsobena jednáním nebo opomenutím s úmyslem způsobit škodu třetí stranou, nebo že škoda byla způsobena nedbalostí nebo jiným nezákonným činem kterékoliv vlády nebo jiného orgánu odpovědného za údržbu světél nebo jiných navigačních zařízení při výkonu této funkce.⁸⁸ Úmluva je založena na principu společné a nerozdílné odpovědnosti pro případ nehod zahrnujících dvě nebo více plavidel.⁸⁹ Odpovědnost vlastníka plavidla je dále omezena co do výše náhrady škody. Úmluva CLP umožňuje vlastníku plavidla omezit svoji odpovědnost, když stanoví limity náhrady škody pro nehody plavidel s tonáží nižší než 5000 tun (4 510 000 SDR⁹⁰) a vyšší než 5000 tun (631 SDR

96,70% světové lodní tonáže (stav k 28. únoru 2011). Úmluva nahradila dřívější úmluvu z roku 1969 a její protokoly z let 1976 a 1984. Více informací na <http://www.iopcfund.org> nebo <http://www.imo.org>.

⁸⁴ Čl. 1 odst. 6 Úmluvy CLP.

⁸⁵ Čl. 1 odst. 7 Úmluvy CLP.

⁸⁶ Čl. 2 Úmluvy CLP.

⁸⁷ Čl. 11 odst. 1 Úmluvy CLP.

⁸⁸ Čl. 3 odst. 2 Úmluvy CLP.

⁸⁹ Čl. 4 Úmluvy CLP.

⁹⁰ Zkratka „SDR“ (angl. *Special Drawing Rights*) znamená tzv. „zvláštní práva čerpání“, což je jednotka, která byla zaveden v roce 1969 dodatkem k Dohodě o zřízení Mezinárodního měnového fondu (*IMF – International Monetary Fund*). Hlavním cílem tohoto systému bylo zavést novou mezinárodní likviditu a

za každou tunu nad 5000 tun).⁹¹ Odpovědnost je dále omezena i co do časového období, v němž lze nárok na náhradu škody úspěšně uplatnit u soudu s ohledem na promlčení. Právo na náhradu škody zaniká, pokud není podána žaloba do tří let ode dne, kdy ke škodě došlo (subjektivní lhůta), nejpozději však do šesti let od doby, kdy došlo k nehodě.⁹² Žaloby na náhradu škody přitom mohou být podány u soudu toho smluvního státu, na jehož území, včetně pobřežních vod nebo exkluzivní ekonomické zóny, došlo k nehodě nebo na jehož území byla přijata preventivní opatření k předcházení nebo minimalizaci škod.⁹³ Vlastník plavidla, které je registrováno ve smluvním státě a které převáží více než 2000 tun ropy v zásobnících, je povinen udržovat pojištění nebo jiné finanční zajištění, jako jsou bankovní záruka nebo certifikát vydaný mezinárodním fondem pro náhradu škod.⁹⁴

Na tuto mezinárodní smlouvu navazuje **Úmluva o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním** (*International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage - IOPCF*)⁹⁵ a její **protokol z roku 2003** (*Supplementary Fund Protocol*),⁹⁶ dále jen „Úmluva IOPFC“, která upravuje druhý stupeň odškodnění ropného znečištění. Toto odškodnění je financováno příjemci ropy ze smluvních států úmluvy IOPFC po ukončení námořní přepravy. Jak již z jejího názvu vyplývá, byl na základě této úmluvy zřízen fond (dále jen „IOPFC fond“)⁹⁷, jehož účelem je poskytovat náhrady škod způsobených ropným znečištěním tak, aby ochrana poskytovaná Úmluvou CLP byla adekvátní.⁹⁸ Úmluva upravuje organizaci a správu tohoto fondu.⁹⁹

Úmluva IOPFC dále upravuje příjmy a výdaje IOPFC fondu. Pokud jde o výdaje, je z tohoto fondu placena náhrada škody jakékoli osobě, která utrpěla škodu způsobenou ropným

peněžní rezervy. Hodnota SDR je založena na koši několika světových měn, je vypočítávána Mezinárodním měnovým fondem každý pracovní den a její výše je pravidelně uveřejňována v denním tisku. SDR nahradila měnové zlato, jehož bylo dříve používáno jako platebního prostředku mezi IMF a členskými zeměmi a bývá ho používáno ve smlouvách jako základní účetní jednotky. Blíže srov. např. Balaš, V., Šturma, P.: Kurs mezinárodního ekonomického práva. 1. vydání. Praha, C.H.Beck 1997, str. 76 až 83.

⁹¹ Čl. 5 odst. 1 Úmluvy CLP.

⁹² Čl. 8 Úmluvy CLP.

⁹³ Čl. 9 odst. 1 Úmluvy CLP.

⁹⁴ Čl. 7 odst. 1 Úmluvy CLP.

⁹⁵ Úmluva IOPFC byla (stejně jako Úmluva CLP) přijata 27. listopadu 1992, vstoupila v platnost 30. května 1996 a k její změně došlo 18. října 2000 (s platností ode dne 1. listopadu 2003). Úmluva CLP má 105 smluvních stran reprezentujících 94,50% světové loďní tonáže (stav k 28. únoru 2011). Úmluva nahradila dřívější úmluvu z roku 1971 a její protokoly z let 1976 a 1984. Více informací na <http://www.iopcfund.org>.

⁹⁶ Protokol k Úmluvě IOPFC byl přijat 16. května 2003 a vstoupil v platnost 3. května 2005.

⁹⁷ IOPFC fond je mezinárodní mezivládní organizace uznávaná jako právnická osoba, která je podle zákonů smluvních států způsobilá mít práva a povinnosti a být účastníkem v soudních řízeních před soudy tohoto státu (Čl. 2 odst. 2 Úmluvy IOPFC).

⁹⁸ Čl. 2 odst. 1 písm a) Úmluvy IOPFC.

⁹⁹ Orgány fondu jsou shromáždění (složené ze zástupců vlád jednotlivých smluvních stran), výkonná rada (volená shromážděním) a sekretariát v čele s ředitelem.

znečištěním, pokud taková osoba nebyla schopna získat úplnou a dostatečnou náhradu škody podle Úmluvy CLP z důvodu chybějící odpovědnosti za škodu, finanční neschopnosti odpovědného vlastníka plavidla splatit náhradu škody či nedostatečného finančního zajištění nebo pokud škoda přesahuje odpovědnost vlastníka plavidla vyplývající z Úmluvy CLP.¹⁰⁰ Nároky na náhradu škody proti IOPFC fondu jsou posuzovány podle kritérií přijatých zástupci vlád jednotlivých smluvních stran, které jsou obsaženy v tzv. manuálu o nárocích vůči IOPFC fondu (*Fund's Claims Manual*).¹⁰¹ Příjmy IOPFC fondu jsou tvořeny pravidelnými příspěvky osob nebo organizací (veřejnoprávních či soukromoprávních), které během uplynulého kalendářního roku obdržely více než 150 000 tun ropy. Příspěvateli do IOPFC fondu jsou tedy převážně ropné společnosti.

Protokol k Úmluvě IOPFC z roku 2003 zřídil tzv. dodatkový fond (*supplementary fund*), prostřednictvím kterého může být poskytnuta dodatečná náhrada škody ve státech, které jsou smluvní stranou tohoto protokolu. Dodatkový fond má vlastní shromáždění a správní radu.¹⁰² Maximální výše náhrady škody způsobené ropným znečištěním, která je hrazena z finančního zajištění vlastníka plavidla a IOPFC fondu, činí 203 milionů SDR za každou nehodu, na niž se vztahuje Úmluva IOPFC, popř. 750 milionů SDR za nehodu, na kterou se vztahuje protokol k Úmluvě IOPFC z roku 2003.

Podle úmluvy CLP a IOPFC může náhradu škody požadovat každá osoba pocházející ze smluvního státu, která utrpěla škodu způsobenou znečištěním pocházejícím z úniku nebo vypouštění ropy z plavidla převážejícího ropu (může se jednat o fyzické či právnické osoby, místní úřady či státy). Žalovaným je vlastník plavidla převážejícího ropu, které způsobilo ropné znečištění, subjekt poskytující finanční zajištění (pojistitel), IOPFC fond nebo dodatkový IOPFC fond. Nezbytnou podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu škody je, že škoda musí pocházet z ropného znečištění a musí způsobit kvantifikovatelnou hospodářskou ztrátu. Žalovaný musí být schopen prokázat výši jeho ztráty nebo škody předložením účetních záznamů nebo jinými průkaznými důkazy. Ropné znečištění pocházející z plavidla převážejícího ropu, může způsobit pět kategorií škod; jedná se o škody na majetku, náklady na vyčištění moře a pobřeží, ekonomické ztráty způsobené rybářům, ekonomické ztráty v oblasti turistiky a náklady na obnovu životního prostředí.¹⁰³

¹⁰⁰ Čl. 4 odst. 1 Úmluvy IOPFC.

¹⁰¹ Claims Manual, December 2008 Edition, Adopted by the Assembly in October 2004 and amended in June 2007. Dostupné na http://www.iopcfund.org/npdf/2008%20claims%20manual_e.pdf.

¹⁰² Srov. Gonsaeles, G.: The impact of EC Decision-making on the international regime for oil pollution damage: the Supplementary Fund example. In: Maes, F. (ed.): Marine Resource damage Assessment. Springer, Dordrecht, 2005, str. 85-131.

¹⁰³ Op. cit. sub 101, str. 23-37.

Další mezinárodní smlouvou, která zakládá režim objektivní odpovědnosti za škody způsobené na mořském prostředí, je **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škodu způsobenou ropnými palivy** (*International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage – Bunker Oil Convention, BOC*), (dále jen „BOC Úmluva“), která byla přijata v Londýně v roce 2001.¹⁰⁴ Tato úmluva byla přijata s cílem zajistit dostatečnou, rychlou a účinnou náhradu osobám, které utrpěly škodu způsobenou únikem ropných látek přepravovaných jako palivo v nádržích lodí. Úmluva BOC se vztahuje na škody způsobené na státním území smluvních stran, včetně teritoriálního moře, a ve výlučných ekonomických zónách smluvních stran.

Úmluva BOC definuje pojem „škoda způsobená znečištěním“ jako „*ztráta nebo škoda způsobená mimo plavidlo znečištěním v důsledku úniku nebo vypuštění ropných paliv z plavidla, všude tam, kde k takovému úniku nebo vypuštění může dojít, za předpokladu, že náhrady za poškození životního prostředí, jiné než je ušlý zisk způsobený tímto zhoršením, budou omezeny na náklady na přiměřená opatření na obnovu, která byla skutečně provedena nebo která mají být provedena*“ a dále jako „*náklady na preventivní opatření a další ztráty nebo škody způsobené preventivními opatřeními*“.¹⁰⁵ Preventivní opatření jsou definována jako „*jakákoli přiměřená opatření přijatá po nehodě jakoukoli osobou za účelem předcházení nebo snížení znečištění*“.¹⁰⁶

Úmluva BOC vychází z obdobných principů jako Úmluva CLP. Stejně jako u této úmluvy, je právní režim úmluvy BOC založen na objektivní odpovědnosti vlastníka plavidla. Jejím klíčovým požadavkem je povinnost vlastníků registrovaných plavidel udržovat povinné pojištění nebo jiné finanční zajištění. Dalším klíčovým ustanovením je možnost uplatňovat nárok na náhradu škody způsobené znečištěním přímo vůči pojistiteli. Úmluva BOC vyžaduje, aby vlastníci plavidel s tonáží vyšší než 1 000 tun udržovali pojištění nebo jiné finanční zajištění, např. záruku banky nebo jiné finanční instituce, ke krytí odpovědnosti registrovaného vlastníka za škody způsobené znečištěním, ve výši omezené odpovědností, v rámci platného vnitrostátního nebo mezinárodního režimu, která však nesmí překročit částku vypočtenou v souladu s Úmluvou o omezení odpovědnosti za námořní nároky z roku 1976.¹⁰⁷

Poslední mezinárodní smlouvou, upravující odpovědnost za škody způsobené ropným znečištěním na moři, je **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené**

¹⁰⁴ Přijata 23. března 2001, vstup v platnost 21. listopadu 2008. Úmluva BOC má 58 smluvních stran, což činí 88,06% světové lodní tonáže (k 28. únoru 2011).

¹⁰⁵ Čl. 1 odst. 9 Úmluvy BOC.

¹⁰⁶ Čl. 1 odst. 7 Úmluvy BOC.

¹⁰⁷ Blíže srov. Tsimplis, M: The Bunker pollution Convention 2001: completing and harmonizing the Liability regime for Oil Pollution from Ships. Lloyd's maritime and commercial law quarterly, 2005, p. 83-100.

ropným znečištěním z průzkumu a těžby nerostných zdrojů z mořského podloží (*Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources – SMRC*), která byla sjednána v Londýně v roce 1977, a to mezi státy nacházejícími se v oblasti Severního moře.¹⁰⁸

Tato mezinárodní smlouva zakládá objektivní odpovědnost provozovatele zařízení (průzkumných či těžebních vrtů nebo zařízení na ukládání ropy) za jakékoli škody způsobené znečištěním vyplývajícím z úniku nebo vytékání ropy z těchto zařízení, včetně nákladů na preventivní opatření a dalších ztrát nebo škod způsobených preventivními opatřeními mimo zařízení.¹⁰⁹ Úmluva SMRC se vztahuje výlučně na škody způsobené znečištěním pocházejícím z nehody, ke které došlo za hranicí pobřežních vod, na zařízení pod jurisdikcí tzv. řídicího státu, a dále na škody způsobené na území smluvního státu (včetně vnitřních vod a regionálních moří) nebo v oblastech, na kterých smluvní stát vykonává v souladu s mezinárodním právem suverénní práva nad přírodními zdroji, a na preventivní opatření přijatá k předcházení nebo snížení takových škod.¹¹⁰ Úmluva se nevztahuje na škody způsobené jadernými nehodami pokrytými jinými mezinárodními smlouvami.¹¹¹ Úmluva SMRC dále upravuje omezení odpovědnosti (30 milionů SDR do pěti let od otevření úmluvy k podpisu, resp. 40 milionů SDR po uplynutí pěti let)¹¹², povinnost vytvořit fond (např. uložení finančních prostředků na bankovní účet nebo sjednání bankovní záruky)¹¹³, zřízení výboru a jeho pravomoc přijímat doporučení smluvním stranám¹¹⁴ nebo promlčecí lhůty pro uplatnění nároku na náhradu škody před soudy smluvních stran a jejich jurisdikci.¹¹⁵

5.4.3. Mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody v souvislosti s přepravou nebezpečného zboží (na moři a na pevnině)

V roce 1996 byla v rámci IMO v Londýně sjednána **Úmluva o odpovědnosti a náhradě škody související s přepravou škodlivých a nebezpečných látek po moři** (*International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the*

¹⁰⁸ Úmluva SMCR byla sjednána dne 1. května 1977, podepsaly ji zástupci Německa, Irska, Nizozemí, Norska, Švédska a Velké Británie, dosud však nevstoupila v platnost. Blíže srov. Caracciolo, I.: *International liability of the state for pollution due to exploration and exploitation of the deep seabed*. Università degli Studi di Roma Tor Vergata/Dipartimento di Diritto Pubblico: Yearbook, 1989, 1990-1991, p. 435-459.

¹⁰⁹ Čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 6 Úmluvy SMCR.

¹¹⁰ Čl. 2 Úmluvy SMCR.

¹¹¹ Čl. 14 Úmluvy SMCR.

¹¹² Čl. 6 odst. 1 Úmluvy SMCR.

¹¹³ Čl. 6 odst. 5 Úmluvy SMCR.

¹¹⁴ Čl. 9 Úmluvy SMCR.

¹¹⁵ Čl. 10 Úmluvy SMCR.

Carriage of Hazardous and Noxious Substance by Sea - HNS), dále jen „Úmluva HNS“.¹¹⁶ V roce 2010 byl k této mezinárodní smlouvě přijat protokol, který by měl vyřešit nedostatky bránící v ratifikaci původní úmluvy z roku 1996.¹¹⁷

Úmluva HNS upravuje mezinárodněprávní režim odpovědnosti za škody způsobené námořní přepravou škodlivých a nebezpečných látek. Jejím účelem je zajistit náležitou, včasnou a účinnou náhradu těchto škod, a to až do výše 250 milionů SDR. Úmluva HNS vychází z obdobných principů jako Úmluva CLC; je založena na objektivní odpovědnosti vlastníka plavidla za jakékoli škody způsobené v souvislosti s přepravou škodlivých a nebezpečných látek po moři a vytváří dvoustupňový systém jejich náhrady. První stupeň bude pokryt povinným pojištěním sjednaným vlastníkem plavidla, který by měl mít možnost omezit svoji odpovědnost. V případech, kdy pojištění nebude pokrývat nehodu nebo nebude schopno uspokojit všechny nároky, bude se hradit druhý stupeň náhrady z fondu tvořeného příspěvky od příjemců škodlivých a nebezpečných látek. Tyto příspěvky budou vypočteny podle množství škodlivých a nebezpečných látek přijatých v jednotlivých smluvních státech v předcházejícím kalendářním roce.

Definice škodlivých a nebezpečných látek obsažená v Úmluvě HNS je založená na seznamu jednotlivých látek identifikovaných v úmluvách a kodexech sjednaných v rámci IMO k zajištění námořní bezpečnosti a prevence znečištění. Úmluva HNS se vztahuje na široké spektrum chemických látek různých vlastností a nebezpečí, které zahrnují přepravu v zásobnících (*bulk cargoes*) i balené zboží (*packaged goods*). Látky přepravované v zásobnících mohou být pevné i kapalné podoby, včetně stálých i nestálých olejů (ropy) nebo kapalných plynů, jako jsou zkapalněný zemní plyn (LNG) nebo zkapalněný ropný plyn (LPG). Z působnosti Úmluvy HNS jsou vyňaty látky s nízkou rizikovostí, jako jsou například uhlí nebo železo. Úmluva HNS¹¹⁸ považuje za škodlivé a nebezpečné látky „*jakékoli látky, hmoty nebo předměty převážené na palubě plavidla jako náklad*“ s tím, že jde například o ropu převáženou v zásobnících (podle dodatku I přílohy I k Úmluvě MARPOL 73/78), škodlivé kapalné látky převážené v zásobnících (podle dodatku II přílohy II k Úmluvě MARPOL 73/78), nebezpečné kapalné látky převážené v zásobnících (podle kapitoly 17 Mezinárodního kodexu pro výstavbu a vybavení plavidel převážejících nebezpečné chemické

¹¹⁶ Přijata dne 3. května 1996, dosud nevstoupila v platnost pro nedostatečný počet ratifikací smluvních států. Má 14 smluvních stran reprezentujících 14% světové lodní tonáže (k 28. únoru 2011). Blíže srov. Ganten, R.: *HNS and oil Pollution: Developments in the Field of Compensation for Damage to the Marine Environment*. Environmental Law and Policy, 1997, p. 310-314. Více informací na <http://www.hnsconvention.org>.

¹¹⁷ Přijat dne 30. dubna 2010, dosud nevstoupil v platnost.

¹¹⁸ Čl. 1 odst. 5 Úmluvy HNS.

látky v zásobnících z roku 1983¹¹⁹). Dále také nebezpečné, rizikové a škodlivé látky, materiály a předměty v balené formě (podle Mezinárodního kodexu námořního nebezpečného zboží¹²⁰), zkapalněné plyny (podle kapitoly 19 Mezinárodního kodexu pro výstavbu a vybavení plavidel převážejících nebezpečné chemické látky v zásobnících z roku 1983), kapalné látky převážené zásobnících s hořlavostí nepřekračující 60°C a pevné hmoty s chemickým nebezpečím pokrytým v dodatku B ke Kodexu bezpečné praxe pro přepravu pevných předmětů v zásobnících.¹²¹

Úmluva HNS pokrývá jakékoli škody způsobené na státním území smluvních států, včetně jejich pobřežních vod. Dále se vztahuje na škody spočívající ve znečištění životního prostředí ve výlučných ekonomických zónách smluvních států a na jiné škody než spočívající ve znečištění životního prostředí způsobené mimo území pobřežních vod smluvních států, pokud byly způsobeny látkami převáženými plavidly registrovanými ve smluvních státech.¹²² Úmluva HNS se týká následujících typů škod: ztráta života nebo poškození lidského zdraví na palubě plavidla přepravujícího škodlivé a nebezpečné látky nebo mimo něj, ztráta nebo poškození majetku mimo plavidlo přepravující škodlivé a nebezpečné látky, ekonomické ztráty způsobené znečištěním životního prostředí (např. na rybářství, mořské kultuře či turistickém ruchu), náklady na preventivní opatření (včetně operací spočívajících ve vyčištění moře a pobřeží) a náklady na přiměřená opatření na obnovu životního prostředí.¹²³ Úmluva HNS se nevztahuje na ropné znečištění pokryté úmluvami CLC a BOC, stejně tak jsou z působnosti HNS vyňaty ztráty nebo škody způsobené jaderným materiálem.

Úmluva HNS předpokládá, že v případě škody způsobené škodlivými a nebezpečnými látkami převáženými v zásobnících bude vlastník plavidla moci omezit jeho finanční odpovědnost na množství mezi 10 až 100 miliony SDR, v závislosti na celkové tonáži plavidla. V případě škody způsobené balenými škodlivými a nebezpečnými látkami bude maximální odpovědnost vlastníka plavidla omezena na 115 milionů SDR.¹²⁴ HNS fond bude poskytovat dodatečný stupeň náhrady škody maximálně do výše 250 milionů SDR, včetně množství zaplaceného vlastníkem plavidla a jeho pojišťovatelem.¹²⁵

Fond HNS bude zřízen jako právnická osoba, jakmile Úmluva HNS vstoupí v platnost. Státy, které ratifikují Protokol k Úmluvě HNS, se stanou členy HNS fondu. Fond HNS bude

¹¹⁹ *International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk*, 1983.

¹²⁰ *International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code)*.

¹²¹ *International Code of Safe Practice for Solid Bulk Cargoes*.

¹²² Čl. 3 Úmluvy HNS.

¹²³ Čl. 1 odst. 6 Úmluvy HNS.

¹²⁴ Čl. 9 Úmluvy HNS.

¹²⁵ Čl. 14 odst. 5 Úmluvy HNS.

představovat druhý stupeň náhrady škody v případech, kdy vlastník plavidla nebude schopen zajistit dostatečné finanční krytí. Úmluva HNS předpokládá, že z fondu HNS budou vypláceny náhrady zejména v případech chybějící odpovědnosti vlastníka plavidla (např. pokud vlastník plavidla nebyl informován, že zásilka obsahuje škodlivé a nebezpečné látky nebo v případě, že nehoda je důsledkem válečného činu), finanční neschopnosti vlastníka plavidla splnit závazky podle této úmluvy (pokud vlastník nemá sjednanou žádnou finanční záruku, nebo ta je nedostatečná k uspokojení pohledávek na náhradu škody) nebo proto, že škoda přesahuje limity vlastníkovy odpovědnosti stanovené v Úmluvě HNS.¹²⁶

Príspevky do fondu HNS budou vybírány od osob působících na území smluvních stran, které přebírají určité minimální množství nákladu škodlivých a nebezpečných látek (HNS) v průběhu kalendářního roku. Fond HNS se bude skládat z jednoho obecného účtu a tří oddělených účtů pro ropu, zkapalněný zemní plyn (LNG) a zkapalněný ropný plyn (LPG).¹²⁷ Fond HNS bude fungovat obdobně jako fond IOPFC; bude mít shromáždění (bude se skládat ze zástupců všech smluvních států, kteří se budou scházet jednou ročně), výbor (bude vyřizovat žádosti o náhradu škody) a sekretariát v čele s ředitelem.¹²⁸

V roce 1989 byla v Ženevě v rámci Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) sjednána **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu** (*International Convention on Civil Liability for Damage Cause During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels – CRTD*), dále jen Úmluva CRDT.¹²⁹ Tato úmluva se vztahuje na škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu, ke kterým došlo na území smluvních stran, a na preventivní opatření k předcházení nebo snížení takových škod.¹³⁰ Úmluva CRDT stanoví, že přepravce nebezpečných věcí v době nehody je odpovědný za škody způsobené v souvislosti s jejich přepravou po silnici, železnici a na říčních plavidlech.¹³¹ Za škody se považují ztráty života nebo škody na zdraví způsobené na palubě nebo mimo vozidlo (plavidlo) převážející

¹²⁶ Čl. 14 odst. 1 Úmluvy HNS.

¹²⁷ Čl. 16 odst. 3 Úmluvy HNS.

¹²⁸ Čl. 24 Úmluvy HNS.

¹²⁹ Přijata dne 10. října 1989, dosud nevstoupila v platnost. Podle čl. 23 vstoupí tato úmluva v platnost prvním dnem měsíce následujícího po uplynutí dvanácti měsíců ode dne uložení páté listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení. Úmluvu dosud podepsaly pouze Německo a Maroko, ratifikovala ji pouze Libérie, která je jediným smluvním státem (ke dni 1.4.2011). Více informací na <http://www.unece.org/trans/danger/danger.htm>; Srov. Cleton, R.: *Transportation of hazardous goods: the CRDT Convention*, In: Kröner, R. (ed.) *Transnational Environmental Liability and Insurance*, Graham&Trotman, London, 1993, str. 205-236.

¹³⁰ Čl. 2 Úmluvy CRTD.

¹³¹ Čl. 5 odst. 1 Úmluvy CRTD.

nebezpečné věci, ztráty nebo škody na majetku způsobené mimo vozidlo (plavidlo) převážející nebezpečné věci, ztráty nebo škody znečištěním životního prostředí způsobeným nebezpečnými věcmi a náklady na preventivní opatření a další ztráty nebo škody způsobené preventivními opatřeními.¹³² Za nebezpečné věci se považují jakékoli látky nebo výrobky, které jsou buď uvedeny ve třídách, nebo na něž se vztahují kolektivní čísla tříd Evropské dohody týkající se Mezinárodní přepravy nebezpečných věcí po silnici (Ženeva, 1968, tzv. dohoda ADR)¹³³ nebo jsou předmětem této dohody.¹³⁴

Úmluva CRDT dále upravuje liberační důvody¹³⁵, omezení odpovědnosti¹³⁶, možnost přepravce vytvořit fond pro platby náhrad škod¹³⁷, povinnost sjednat a udržovat pojištění nebo jiné finanční zajištění (např. bankovní záruku)¹³⁸, povinnost smluvních stran určit příslušný orgán, který bude vydávat certifikát potvrzujícího, že přepravce má platné pojištění nebo jiné finanční zajištění, a jeho náležitosti,¹³⁹ nebo promlčecí lhůty pro uplatnění nároku na náhradu škody před soudy smluvních stran a jejich jurisdikci.¹⁴⁰

5.4.4. Mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost za škody s přeshraničními vlivy

V roce 1999 byl v Basileji v rámci Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) přijat **Protokol o odpovědnosti a náhradě škod v důsledku přeshraničního pohybu k Úmluvě o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování** (*Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements to the Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*), dále jen „Basilejský protokol“.¹⁴¹

¹³² Čl. 1 odst. 10 Úmluvy CRDT.

¹³³ *European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road (ADR)*. Cílem dohody ADR je zvýšit bezpečnost mezinárodní přepravy nebezpečných věcí po silnici. Její přílohy A a B obsahují technické požadavky na silniční dopravu, tj. podmínky, za kterých mohou být nebezpečné věci přepravovány na mezinárodní úrovni, stejně jako jednotná ustanovení týkající se výstavby a provozu vozidel přepravujících nebezpečné věci. Dohoda ADR upravuje rovněž požadavky a postupy pro vzdělávání a bezpečnost účastníků přepravy.

¹³⁴ Čl. 1 odst. 9 Úmluvy CRDT.

¹³⁵ Úmluva CRDT se nevztahuje například na škody způsobené přepravou, která je nedílnou součástí jiných činností a je zcela provozována na místě, na které nemá přístup veřejnost, nebo na škody způsobené jadernými látkami (čl. 4 Úmluvy CRDT).

¹³⁶ Podle čl. 9 Úmluvy CRDT je odpovědnost silničního nebo železničního přepravce je omezena na 18 milionů SDR (pro nároky na náhradu ztráty života nebo poškození lidského zdraví), resp. na 12 milionů SDR (pro ostatní nároky). Odpovědnost říčního přepravce je omezena na 8 milionů SDR (pro nároky na náhradu ztráty života nebo poškození lidského zdraví), resp. na 7 milionů SDR (pro ostatní nároky).

¹³⁷ Čl. 11 Úmluvy CRDT.

¹³⁸ Čl. 13 Úmluvy CRDT.

¹³⁹ Čl. 14 Úmluvy CRDT.

¹⁴⁰ Čl. 18 Úmluvy CRDT.

¹⁴¹ Přijat dne 10. prosince 1999, dosud nevstoupil v platnost. Ke vstupu v platnost se vyžaduje ratifikace 20 států, dosud jej ratifikovalo 10 států (stav ke dni 1.4.2011). Srov. Tsimplis, M.: *Liability and Compensation in the*

V Úmluvě o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (Basilej, 1989)¹⁴² se její smluvní strany dohodly spolupracovat, aby co nejdříve přijaly protokol, kterým se stanoví odpovídající pravidla a postupy v oblasti odpovědnosti a náhrady škod vyplývajících z pohybu nebezpečných odpadů a jiných odpadů přes hranice států a ze zneškodňování těchto odpadů.¹⁴³ Účelem Basilejského protokolu je poskytnout komplexní režim pro odpovědnost a náležitou a včasnou náhradu škod vyplývajících z přeshraničního pohybu nebo zneškodňování nebezpečných a jiných odpadů, a to včetně nezákonného obchodu s těmito odpady.¹⁴⁴ Jakákoli osoba, která oznámí přeshraniční pohyb nebezpečného či jiného odpadu v souladu s čl. 6 Basilejské úmluvy (tj. producent nebo vývozce), je odpovědná za škody, a to až do okamžiku, kdy oprávněný příjemce převezme do svého vlastnictví či držení tento odpad; v tomto okamžiku přechází odpovědnost za škody na tohoto příjemce.¹⁴⁵ Tato odpovědnost je konstruována jako odpovědnost objektivní s výhradami obecných výjimek z této odpovědnosti (jedná se o tzv. okolnosti vylučující protiprávnost, jako např. výjimečný přírodní jev nebo ozbrojený vojenský konflikt).¹⁴⁶

Vedle toho upravuje Basilejský protokol koncept tzv. subjektivní odpovědnosti, na jejímž základě je jakákoli osoba odpovědná za škody způsobené úmyslně či nedbalostně tím, že postupuje v rozporu s ustanoveními provádějícími Basilejskou úmluvu, nebo nezákonným, úmyslným nebo nedbalostním jednáním nebo opomenutím.¹⁴⁷ Náhrada škody může být redukována nebo zcela odmítnuta, jestliže oběť svou vlastní vinou škodu zčásti či zcela zapříčinila.¹⁴⁸ V každém případě je však odpovědnost finančně limitována, pokud jde o její výši (finanční limity jsou ve vztahu k objektivní odpovědnosti upraveny v příloze B k protokolu, ve vztahu k subjektivní odpovědnosti protokol nestanoví žádné limity¹⁴⁹) i možnost uplatnění v čase (promlčecí lhůty - nárok na náhradu škody nelze uplatnit po uplynutí deseti let ode dne, kdy došlo k nehodě¹⁵⁰). Odpovědné osoby jsou povinny sjednat a během časového limitu odpovědnosti udržovat pojištění, kauce či jiné finanční záruky, které budou pokrývat jejich odpovědnost nejméně do výše minimálních limitů stanovených

international transport of hazardous Wastes by sea – the 1999 Protocol to the Basel Convention. International Journal of Marine and Coastal Law, 2001, p. 295-346. Více informací na <http://www.basel.int>.

¹⁴² Basilejská úmluva byla sjednána dne 22. března 1989. Bývalá CSFR přistoupila k této úmluvě dne 24. července 1991. Úmluva vstoupila v platnost dne 5. května 1992. Česká republika, jako nástupnický stát CSFR, sukcedovala do Basilejské úmluvy s účinností od 1. ledna 1993 (text publikován pod č. 100/1994 Sb.).

¹⁴³ Čl. 12 Basilejské úmluvy.

¹⁴⁴ Čl. 1 Basilejského protokolu.

¹⁴⁵ Čl. 6 odst. 1 Basilejského protokolu.

¹⁴⁶ Čl. 6 odst. 5 Basilejského protokolu.

¹⁴⁷ Čl. 5 Basilejského protokolu.

¹⁴⁸ Čl. 9 Basilejského protokolu.

¹⁴⁹ Čl. 12 Basilejského protokolu.

¹⁵⁰ Čl. 13 Basilejského protokolu.

v příloze B k tomuto protokolu.¹⁵¹ Kompetentním pro uznání nároku na náhradu škody podle Basilejského protokolu je ten soud, v rámci jehož působnosti byla způsobena škoda, došlo k nehodě způsobující škodu nebo kde má žalovaný obvyklé místo pobytu nebo svoji hlavní provozovnu či místo podnikání.¹⁵² Každý rozsudek kompetentního soudu ve shodě s tímto protokolem je uznáván ve všech ostatních smluvních státech, čímž se v nich stává vykonatelným.¹⁵³

V roce 2003 byl na 5. ministerské konferenci EHK OSN „Životní prostředí pro Evropu“¹⁵⁴ v Kyjevě přijat **Protokol o občanskoprávní odpovědnosti a náhradě za škodu způsobenou účinky průmyslových havárií přesahujícími hranice států na přeshraničních vodách** (*Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters*), dále jen „Kyjevský protokol“.¹⁵⁵ Tento protokol byl přijat k společnému provedení dvou mezinárodních úmluv sjednaných v Helsinkách v roce 1992, tj. Úmluvy o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer¹⁵⁶ a Úmluvy o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států.¹⁵⁷ Účelem tohoto protokolu je stanovit komplexní režim občanskoprávní odpovědnosti a náležité a včasné náhrady škody způsobené přeshraničními účinky průmyslových havárií na přeshraničních vodách.¹⁵⁸ Protokol se vztahuje pouze na škody způsobené v jiném smluvním státě než v tom, ve kterém došlo k průmyslové havárii.¹⁵⁹ Protokol přitom výslovně nemá vliv na práva a závazky smluvních států podle pravidel obecného mezinárodního práva s ohledem na mezinárodní odpovědnost států.¹⁶⁰

Škody podle Kyjevského protokolu zahrnují (a) ztrátu života nebo poškození lidského zdraví, (b) ztrátu nebo škodu na cizím majetku, (c) ztrátu příjmů přímo vyplývajících z poškození právem chráněných zájmů v jakémkoli využívání přeshraničních vod pro hospodářské účely, které vznikly v důsledku poškození hraničních vod s přihlédnutím k úsporám a nákladů, (d) náklady na opatření na obnovu postižených přeshraničních vod,

¹⁵¹ Čl. 14 odst. 1 Basilejského protokolu.

¹⁵² Čl. 17 odst. 1 Basilejského protokolu.

¹⁵³ Čl. 21 odst. 1 a 2 Basilejského protokolu.

¹⁵⁴ Čížková, H.: 5. ministerská konference EHK OSN „Životní prostředí pro Evropu“. České právo životního prostředí č. 2/2003 (8), str. 3-8.

¹⁵⁵ Přijat dne 23. května 2003, dosud nevstoupil v platnost. Podmínkou vstupu v platnost je ratifikace 16 států. Protokol dosud ratifikovalo pouze Maďarsko, podepsalo jej 24 států, mezi které nepatří Česká republika. Blíže srov. Antypas, A., Stec, S.: Towards a liability regime for damage to transboundary waters by industrial accidents: a new protocol in the UNECE region. The Journal of Water Law, 2003, p. 185-193. Více informací na <http://www.unece.org/env/civil-liability/protocol.html>.

¹⁵⁶ Přijata dne 17. března 1992, vstoupila v platnost dne 6. října 1996.

¹⁵⁷ Přijata dne 17. března 1992.

¹⁵⁸ Čl. 1 Kyjevského protokolu.

¹⁵⁹ Čl. 3 odst. 2 Kyjevského protokolu.

¹⁶⁰ Čl. 12 Kyjevského protokolu.

omezené na náklady na opatření skutečně přijatá nebo která mají být přijata, a (e) náklady na nápravná opatření, včetně jakékoli ztráty nebo škody způsobené těmito opatřeními, do té míry, že škoda byla způsobena i přeshraničními účinky průmyslové havárie přesahujícími hranice států na vodách.¹⁶¹ Průmyslová havárie je definována jako „akce vyplývající z nekontrolovaného vývoje v průběhu nebezpečné činnosti (a) v zařízení, včetně odkalovacích nádrží, například během používání, skladování, manipulaci nebo zneškodňování, (b) během přepravy na místo nebezpečné činnosti, nebo (c) během potrubní přepravy.“¹⁶² Za nebezpečnou činnost přitom Kyjevský protokol považuje „jakoukoli činnost, ve které jsou nebo mohou být přítomny jedna nebo více nebezpečných látek v množstvích uvedených v příloze I, a které jsou schopné způsobit přeshraniční účinky na přeshraničních vodách a jejich využívání v případě průmyslové havárie.“¹⁶³

Kyjevský protokol je založen na objektivní odpovědnosti provozovatele za škody způsobené průmyslovou havárií s výhradami obecných výjimek z této odpovědnosti. Jedná se o tzv. okolnosti vylučující protiprávnost, jako jsou např. přírodní jev výjimečné, nevyhnutelné, nepředvídatelné povahy nebo ozbrojený vojenský konflikt či nepřátelská akce.¹⁶⁴ Vedle toho upravuje Kyjevský protokol koncept tzv. subjektivní odpovědnosti, na jejímž základě je v souladu s vnitrostátní právem jakákoli osoba odpovědná za škody způsobené nezákonným, úmyslným nebo nedbalostním jednáním nebo opomenutím.¹⁶⁵

Kyjevský protokol dále stanoví provozovatelům povinnost přijímat nápravná opatření (*response measures*)¹⁶⁶ a sjednat finanční zajištění, např. ve formě pojištění, včetně finančních mechanismů zajišťujících náhradu škody v případě platební neschopnosti.¹⁶⁷ Protokol dále upravuje problematiku finančních a časových limitů odpovědnosti¹⁶⁸, implementace¹⁶⁹, příslušnosti soudů¹⁷⁰, arbitráže¹⁷¹, litispendence v případě souvisejících žalob¹⁷² nebo vzájemného uznávání a výkonu rozsudků soudů a arbitrážních nálezů.¹⁷³ Kyjevský protokol rovněž podrobně upravuje otázky vzájemného vztahu k aplikovatelnému vnitrostátnímu právu

¹⁶¹ Čl. 2 odst. 2 písm. d) Kyjevského protokolu.

¹⁶² Čl. 2 odst. 2 písm. e) Kyjevského protokolu.

¹⁶³ Čl. 2 odst. 2 písm. f) Kyjevského protokolu.

¹⁶⁴ Čl. 4 odst. 1 a 2 Kyjevského protokolu.

¹⁶⁵ Čl. 5 Kyjevského protokolu.

¹⁶⁶ Čl. 6 Kyjevského protokolu.

¹⁶⁷ Čl. 11 Kyjevského protokolu.

¹⁶⁸ Čl. 9 a 10 Kyjevského protokolu.

¹⁶⁹ Čl. 8 Kyjevského protokolu.

¹⁷⁰ Čl. 13 Kyjevského protokolu.

¹⁷¹ Čl. 14 Kyjevského protokolu.

¹⁷² Čl. 15 Kyjevského protokolu.

¹⁷³ Čl. 18 Kyjevského protokolu.

jednotlivých smluvních států¹⁷⁴, k ostatním mezinárodním smlouvám upravujícím odpovědnost za škody¹⁷⁵ či k právu EU týkajícímu se jurisdikce, uznávání a vynucování soudních rozsudků¹⁷⁶.

V roce 2010 byla na 5. zasedání smluvních stran Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti,¹⁷⁷ které se konalo ve dnech 10. až 15. října 2010 v Nagoji (Japonsko), přijata zatím poslední mezinárodní smlouva upravující režim odpovědnosti za škody na životním prostředí. Jedná se o tzv. **Nagojsko-kualalumpurský doplňkový protokol o odpovědnosti a náhradě škod ke Cartagenskému protokolu o biologické bezpečnosti** (*Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety*), dále jen „Doplňkový protokol“.¹⁷⁸ Cílem tohoto doplňkového protokolu je přispět k ochraně a udržitelnému využívání biologické rozmanitosti, rovněž s přihlédnutím k rizikům pro lidské zdraví, stanovením mezinárodních pravidel a postupů v oblasti odpovědnosti a náhrady škod týkající se živých modifikovaných organismů (dále jen „ŽMO“).¹⁷⁹

Protokol o biologické bezpečnosti (Montreal, 2000)¹⁸⁰ k Úmluvě o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992)¹⁸¹ upravuje zásady ochrany a bezpečnost při zacházení, využívání a přenosu živých modifikovaných organismů, které vznikají použitím moderních biotechnologií a které mohou mít nepříznivé účinky na zachování a udržitelné využívání biologické rozmanitosti a zdraví člověka. Doplňkový protokol byl vypracován na základě článku 27 Cartagenského protokolu, který uložil smluvním stranám připravit mezinárodní pravidla a postupy v oblasti odpovědnosti a náhrady škod vzniklých v důsledku přeshraničního pohybu ŽMO. Doplňkový protokol se vztahuje na škody způsobené ŽMO, jež mají původ v přeshraničním pohybu a jsou určeny k přímému užití jako potraviny nebo krmiva nebo ke zpracování, uzavřenému nakládání nebo záměrnému zavádění do životního prostředí. U záměrných přeshraničních pohybů ŽMO se protokol vztahuje na škody vyplývající z používání ŽMO, které bylo povoleno příslušným orgánem státu a také na škody vzniklé z neúmyslných a nezákonných přeshraničních pohybů ve smyslu článků 17 a 25

¹⁷⁴ Čl. 17 Kyjevského protokolu.

¹⁷⁵ Čl. 19 Kyjevského protokolu.

¹⁷⁶ Čl. 20 Kyjevského protokolu.

¹⁷⁷ Více informací na <http://www.cbd.int/>.

¹⁷⁸ Přijat dne 15. října 2010, dosud nevstoupil v platnost. ČR je podepsala dne 11. května 2011. Blíže srov. Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti doplněn. Zpravodaj MŽP č. 6/2011, str. 6-7.

¹⁷⁹ Čl. 1 Doplňkového protokolu.

¹⁸⁰ Cartagenský protokol vstoupil v platnost dne 11. září 2003 a od tohoto data je také v platnosti pro Českou republiku (text smlouvy byl publikován ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 89/2005 Sb.m.s.).

¹⁸¹ Úmluva o biologické rozmanitosti (CBD) vstoupila v platnost dne 29. prosince 2003. Česká republika podepsala Úmluvu CBD dne 5. června 1993 a vstoupila v platnost v březnu 1994 (text úmluvy byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 134/1999 Sb.).

Cartagenského protokolu. Z hlediska územní působnosti se Doplnkový protokol vztahuje na škody, k nimž došlo na území v rámci vnitrostátní jurisdikce smluvních stran.¹⁸²

Škodou se rozumí nepříznivé účinky na ochranu a udržitelné využívání biologické rozmanitosti, rovněž s přihlédnutím k rizikům pro lidské zdraví, které jsou měřitelné nebo jinak pozorovatelné s přihlédnutím k vědecky stanoveným základním stavům, jsou-li dostupné, uznaným příslušným orgánem, který bere v úvahu veškeré další změny způsobené lidmi a přirozené změny; a které jsou významné.¹⁸³ Významné nepříznivé účinky se stanoví na základě faktorů, jako jsou dlouhodobá nebo trvalá změna (tj. změna, u níž v přiměřené časové lhůtě nedojde k náhradě škod prostřednictvím přirozené obnovy), rozsah kvalitativních a kvantitativních změn, které mají nepříznivý vliv na složky biologické rozmanitosti; snížení schopnosti složek biologické rozmanitosti poskytovat zboží a služby nebo rozsah jakýchkoli nepříznivých účinků na lidské zdraví v rámci protokolu.¹⁸⁴

Režim odpovědnosti za škody je v Doplnkovém protokolu založen na veřejnoprávním (správně-právním, resp. administrativním) přístupu, nikoli na přístupu soukromoprávním (občanskoprávním). Doplnkový protokol stanoví povinnosti provozovatelům a příslušným orgánům s tím, že příčinná souvislost mezi škodami a příslušným živým modifikovaným organismem musí být stanovena v souladu s vnitrostátními právními předpisy.¹⁸⁵ V případě škod mají smluvní strany v závislosti na požadavcích příslušného orgánu vyžadovat, aby příslušný provozovatel neprodleně informoval příslušný orgán, vyhodnotil škody a přijal vhodná protipatření¹⁸⁶. Příslušný orgán smluvního státu je povinen určit provozovatele, který škody způsobil, vyhodnotit škody a určit, která odpovídající protipatření by měl provozovatel přijmout. Příslušný orgán může provést vhodná protipatření sám, zejména pokud tak neučinil provozovatel. Příslušný orgán je oprávněn vymáhat od provozovatele náklady a výdaje na vyhodnocení škod a provedení takových vhodných protipatření, jakož i náklady a výdaje s tím spojené. Protipatření při vzniku škody musí být prováděna v souladu s vnitrostátními předpisy. Ty navíc mohou upravit situace, kdy provozovatel není povinen nést náklady a výdaje na provedená opatření. Vnitrostátní právní úpravě se rovněž svěřuje

¹⁸² Čl. 3 Doplnkového protokolu.

¹⁸³ Čl. 2 odst. 2 písm. b) Doplnkového protokolu.

¹⁸⁴ Čl. 2 odst. 3 Doplnkového protokolu.

¹⁸⁵ Čl. 4 Doplnkového protokolu.

¹⁸⁶ Protipatřeními se podle čl. 2 odst. 2 písm. d) rozumí „přiměřené kroky, jejichž účelem je předcházet, minimalizovat, omezit, zmírnit nebo se jiným vhodným způsobem vyvarovat škodám; a obnovit biologickou rozmanitost prostřednictvím kroků, které budou podniknuty v následujícím pořadí; obnova biologické rozmanitosti do stavu, který existoval před vznikem škod, nebo do stavu, který se nejvíc blíží takovému stavu; a pokud příslušný orgán rozhodne, že to není možné; obnova provedená, mimo jiné, nahrazením ztráty biologické rozmanitosti jinými složkami biologické rozmanitosti pro tentýž nebo jiný způsob použití, a to v tomtéž nebo podle potřeby jiném místě.“

stanovení opravných prostředků proti rozhodnutí, jímž příslušný orgán provozovateli ukládá provést nezbytná protiopatření.¹⁸⁷

Pokud jde o vztah k občanskoprávní odpovědnosti, smluvní strany mají stanovit vnitrostátní pravidla pro případy škod ve smyslu Doplnkového protokolu. Samy však mají posoudit, zda použijí již existující předpisy, včetně občanskoprávních předpisů, nebo pro občanskoprávní odpovědnost vypracují nová pravidla. Pokud jde o občanskoprávní odpovědnost za škody na zdraví a majetku, které jsou spojené se škodami vzniklými v důsledku přeshraničního pohybu ŽMO, je na uvážení smluvních stran, jestli využijí obecné právní předpisy o občanskoprávní odpovědnosti nebo vypracují za tímto účelem pro oblast občanskoprávních vztahů nová pravidla, popřípadě zvolí kombinaci těchto dvou možností. Doplnkový protokol současně uvádí okruh otázek, které by právní úprava občanskoprávní odpovědnosti měla zahrnovat.¹⁸⁸

Doplnkový protokol předpokládá v řadě otázek uplatnění vnitrostátního práva smluvních stran, konkrétně u definice pojmu provozovatel¹⁸⁹, požadavku příčinné souvislosti mezi škodami a ŽMO¹⁹⁰, protiopatření v případě škod¹⁹¹, výjimky z uplatnění odpovědnosti¹⁹², stanovení lhůt pro uplatnění odpovědnosti¹⁹³, finančních limitů pro náhradu nákladů¹⁹⁴, finančního zabezpečení odpovědnosti¹⁹⁵ a vztahu k občanskoprávní odpovědnosti¹⁹⁶.

5.4.5. Mezinárodní smlouvy upravující občanskoprávní odpovědnost v oblasti jaderné bezpečnosti (za jadernou škodu)

Problematika odpovědnosti za jadernou škodu není – obdobně jako v případě ropného znečištění moří či přeshraničních škod - upravena na úrovni mezinárodní odpovědnosti států (*responsibility*), ale je řešena výlučně prostřednictvím občanskoprávní odpovědnosti (*civil liability*) provozovatelů jaderných zařízení. S okamžikem zprovoznění prvních jaderných elektráren vyvstaly obavy z možných vážných havárií těchto zařízení a případné odpovědnosti za škody, které v těchto případech dosahují obrovských částek. Již na počátku 60. let minulého století byly proto přijaty dvě základní mezinárodní smlouvy v dané oblasti, a to

¹⁸⁷ Čl. 5 Doplnkového protokolu.

¹⁸⁸ Čl. 12 Doplnkového protokolu.

¹⁸⁹ Čl. 2 odst. 2 písm. c) Doplnkového protokolu.

¹⁹⁰ Op. cit. sub. 128. (čl. 4 Doplnkového protokolu).

¹⁹¹ Op. cit. sub. 129 (čl. 5 Doplnkového protokolu).

¹⁹² Čl. 6 Doplnkového protokolu.

¹⁹³ Čl. 7 Doplnkového protokolu.

¹⁹⁴ Čl. 8 Doplnkového protokolu.

¹⁹⁵ Čl. 10 Doplnkového protokolu.

¹⁹⁶ Op. cit. sub. 130 (Čl. 12 Doplnkového protokolu).

v rámci dvou mezinárodních organizací. Jedná se o Mezinárodní agenturu pro atomovou energii (*International Atomic Energy Agency - IAEA*)¹⁹⁷, která vznikla v roce 1956 jakožto specializovaná agentura OSN, a o Agenturu pro jadernou energii (*Nuclear Energy Agency - NEA*)¹⁹⁸, která vznikla v roce 1957 v rámci Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

První mezinárodní smlouvou byla **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie** (*Paris Convention of 29 July 1960 on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy*), která byla vypracovaná v rámci OECD a přijata v Paříži v roce 1960.¹⁹⁹ K ní byla v roce 1963 v Bruselu přijata tzv. **Doplňková dohoda** (*Brussels Supplementary Convention of 31 January 1963*). Druhou mezinárodní smlouvou přijatou v této oblasti je **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody** (*Vienna Convention of 21 May 1963 on Civil Liability for Nuclear Damage*), vypracovaná v rámci IAEA (otevřená všem členům OSN) a přijatá v roce 1963 ve Vídni.²⁰⁰

Tyto mezinárodní smlouvy jsou založeny na obdobných principech. Za jadernou škodu odpovídá pouze provozovatel jaderného zařízení. Systém odpovědnosti je založen na principu objektivní odpovědnosti (*strict liability*), to znamená, že provozovatel odpovídá za škodu bez ohledu na zavinění, vyjma škod způsobených přímo v důsledku ozbrojeného konfliktu, nepřátelství, občanské války nebo povstání.²⁰¹ Odpovědnost provozovatele je limitována jak co do výše,²⁰² tak i co do časového období, v jehož rámci je možno příslušný nárok úspěšně uplatnit vzhledem k promlčení.²⁰³ Jurisdikční kompetence je v těchto mezinárodních smlouvách upravena odlišně. Vídeňská úmluva je založena na jurisdikci žadatele (poškozeného)²⁰⁴, kdežto u Pařížské úmluvy jde o jurisdikci státu, kde se nachází znečišťující (škodu působící) zařízení²⁰⁵. Výkon rozhodnutí takto přijatých je ve všech smluvních státech Vídeňské i Pařížské úmluvy plně akceptován a strany jsou povinny pro jeho realizaci v praxi vytvořit veškeré potřebné podmínky.²⁰⁶ V neposlední řadě musí provozovatel zajistit pojištění

¹⁹⁷ <http://www.iaea.org>

¹⁹⁸ <http://www.oecd-neo.org>

¹⁹⁹ Pařížská úmluva vstoupila v platnost v roce 1968.

²⁰⁰ Vídeňská úmluva vstoupila v platnost v roce 1977 a její smluvní stranou je i Česká republika (sdělení MZV č. 133/1994 Sb.).

²⁰¹ Mezi lebečními důvody však není zahrnuta vyšší moc (*vis maior*). Srov. čl. 3 až 6 Pařížské úmluvy a čl. 4 Vídeňské úmluvy.

²⁰² Vídeňská úmluva nestanoví přímo horní hranici, ta může být stanovena vnitrostátní právní úpravou jednotlivých smluvních států. Pařížská úmluva stanoví odpovědnost na nejvyšší částku odpovídající 360 milionům Euro.

²⁰³ Nárok na náhradu škody zaniká, pokud nebude uplatněna do deseti let od vzniku škody.

²⁰⁴ Čl. 11 Vídeňské úmluvy.

²⁰⁵ Čl. 13 Pařížské úmluvy.

²⁰⁶ Čl. 13 písm. e) Pařížské úmluvy, čl. 12 Vídeňské úmluvy.

nebo jinou formu finančního zajištění v částce stanovené státem, na jehož území je jaderné zařízení umístěno, a stát může poskytnout dodatečné zajištění přesahující povinnou část.

V roce 1988 došlo ve Vídni ke sjednání **Společného protokolu k aplikaci Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy** (*Joint Protocol of 21 September 1988 relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention*), který vstoupil v platnost v roce 1992. Jeho základním cílem bylo vzájemně rozšířit speciální režim odpovědnosti dle každé ze jmenovaných smluv také na smluvní strany druhé úmluvy a zabránit přitom eventuálním kolizím, potenciálně vyplývajících ze souběžné aplikace obou smluv. Záměrem bylo rovněž vyloučit možné konflikty právních režimů při mezinárodní přepravě jaderného materiálu.

V roce 1997 byla ve Vídni v rámci IAEA sjednána **Úmluva o dodatkovém odškodnění jaderných škod** (*Convention of 12 September 1997 on Supplementary Compensation for Nuclear Damage*),²⁰⁷ která by měla posílit právní rámec odškodnění. Úmluva zavazuje státy, bez ohledu na to, zda jsou vázány jinou smlouvou, či zda jsou na jejich území provozovány jaderné elektrárny, k tomu, aby deponovaly dodatečné zajištění, které by bylo okamžitě k dispozici pro úhradu škod v případě jaderné havárie. Hlavním posláním této úmluvy je doplnit systém občanskoprávní odpovědnosti upravený Pařížskou a Vídeňskou úmluvou, resp. jejich Společným protokolem, s cílem zajistit povinnou aktivní účast státu, v němž se nachází jaderné zařízení, na řešení problému odpovědnosti a náhrady škody.

Dalším krokem vedoucím ke zvýšení odpovědnosti provozovatele jaderného zařízení za možné škody bylo sjednání **Protokolu o doplnění Vídeňské úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody** (*Protocol to Amend the 1963 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*) v roce 1998.²⁰⁸ Tento protokol výrazně zvýšil limit odpovědnosti provozovatelů na nejméně 300 milionů SDR²⁰⁹ a rozšířil pojem jaderné škody o škody na životním prostředí a dále rozšířil dobu, po kterou mohou být uplatněny nároky z titulu usmrcení či osobního zranění.

Mezi mezinárodní smlouvy upravující odpovědnost v oblasti jaderné bezpečnosti se řadí také **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti námořní přepravy jaderného materiálu** (*Brussels Convention of 17 December 1971 relating to the Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material*), přijatá v Bruselu v roce 1971. Každá osoba,

²⁰⁷ Tato úmluva dosud nevstoupila v platnost, pro její vstup v platnost je zapotřebí, aby ji ratifikovalo minimálně 5 států.

²⁰⁸ I když protokol vstoupil v platnost v roce 2003, žádný stát provozující na svém území jaderné elektrárny jej prozatím nepřijal.

²⁰⁹ Přibližně 360 milionů Euro.

kteřá by na základě mezinárodní smlouvy nebo vnitrostátních právních předpisů platných v oblasti námořní dopravy mohla nést odpovědnost za škody způsobené jadernou událostí, je zproštěna této odpovědnosti, (a) pokud je provozovatel jaderného zařízení odpovědný za takové škody buď podle Pařížské nebo Vídeňské úmluvy, nebo (b) jestliže provozovatel jaderného zařízení je odpovědný za takové škody v důsledku vnitrostátního práva upravujícího odpovědnost za takové škody, za předpokladu, že toto právo je ve všech ohledech příznivé pro osoby, které mohou utrpět škodu, tak jako Pařížská nebo Vídeňská úmluva.

5.4.6. Mezinárodní smlouvy upravující občanskoprávní odpovědnost v mezinárodních prostorech

5.4.6.1. Mezinárodní smlouvy upravující občanskoprávní odpovědnost v oblasti Antarktidy

Základem mezinárodněprávní úpravy platné v oblasti Antarktidy, nazývané „antarktický smluvní systém“, je Smlouva o Antarktidě (*Antarctic Treaty*), přijatá ve Washingtonu v roce 1959. Smlouva o Antarktidě, ani další platné součásti antarktického smluvního systému (Úmluva o ochraně antarktických tuleňů z roku 1972 a Úmluva o ochraně antarktických mořských živých zdrojů z roku 1980), výslovně nezmiňují „princip „znečišťovatel platí“ a nezabývají se problematikou odpovědnosti za škody na životním prostředí.²¹⁰ Právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí je obsažena až v novějších smluvních instrumentech antarktického smluvního systému. Jedná se o Wellingtonskou úmluvu o úpravě činností týkajících se nerostných zdrojů v Antarktidě (CRAMRA), přijatou v roce 1988 a Stockholmskou přílohu VI o odpovědnosti za ekologické havárie, přijatou v roce 2005 k Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě. Oba tyto smluvní instrumenty dosud nevstoupily v platnost; u Wellingtonské úmluvy se již vstup v platnost vzhledem k novému režimu obsaženému v Madridském protokolu ani nepředpokládá.

V roce 1988 byla ve Wellingtonu přijata **Úmluva o úpravě činností týkajících se nerostných zdrojů v Antarktidě** (*Convention on the regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, CRAMRA*), dále jen „Úmluva CRAMRA“. Tato úmluva ve svém čl. 8 obsahuje rovněž ustanovení o odpovědnosti za škody provozovatele činnosti týkající se nerostných zdrojů Antarktidy. Provozovatel je povinen učinit včasné kroky pro to, aby jeho

²¹⁰ Blíže srov. Vícha, O.: Antarktické právo – mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy. České právo životního prostředí č. 3/2003 (9).

činnost neměla důsledky nebo neohrozila životní prostředí Antarktidy a jeho závislé nebo související ekosystémy.²¹¹ Úmluva CRAMRA je založena na principu objektivní odpovědnosti (*strict liability*) provozovatele za škody na životním prostředí Antarktidy nebo na závislých a souvisejících ekosystémech, které vznikají z činnosti týkající se nerostných zdrojů. Tato odpovědnost zahrnuje i povinnost finanční náhrady v případě, že by nedošlo k obnovení původního stavu.²¹² Provozovateli vzniká odpovědnost rovněž v případě vzniku ztrát nebo škod na majetku a ztrát nebo poranění na životech třetích stran.²¹³ Úmluva upravuje rovněž případy, kdy provozovateli nevzniká odpovědnost. Důvodem pro vyloučení z odpovědnosti jsou přírodní neštěstí výjimečného charakteru, které nemohlo být rozumně předvídáno, ozbrojený konflikt nebo teroristický čin namířený proti činnosti provozovatele.²¹⁴ Ustanovení o odpovědnosti za škody jsou v Úmluvě CRAMRA pojaty obecně. Úmluva proto stanoví, že další pravidla a postupy o otázkách odpovědnosti za škody by měly být vypracovány v samostatném protokolu, který by byl přijat konsensem členů Komise CRAMRA.²¹⁵ Daná pravidla by byla určena k posílení ochrany životního prostředí Antarktidy a závislých a souvisejících ekosystémů.²¹⁶

Protokol o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě (Madrid, 1991) (dále jen „Madridský protokol“) sice představoval zásadní změnu v právní ochraně tohoto kontinentu, ale až do roku 2005 neobsahoval úpravu odpovědnosti za škody na životním prostředí způsobené v oblasti Antarktidy, tj. na jih od 60. rovnoběžky jižní šířky. V čl. 16 Madridského protokolu byla obsažena pouze rámcová úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí Antarktidy, podle které se jeho smluvní strany, v souladu s jeho cíly pro komplexní ochranu životního prostředí Antarktidy a závislých a přidružených ekosystémů, rozhodly vypracovat „pravidla a postupy týkající se odpovědnosti za škodu (*liability for damage*) způsobenou činnostmi konanými v oblasti Smlouvy o Antarktidě, jichž se týká tento Protokol“. Kromě toho obsahuje Madridský protokol další zmocnění ve svém čl. 15, který se týká reakcí na ekologické havárie (*emergency response actions*). Madridský protokol tak představuje typický příklad tzv. rámcové smlouvy (*framework convention*), která sice obsahuje článek o odpovědnosti, ale pouze v podobě závazku k vypracování budoucích pravidel o odpovědnosti (*pactum de contrahendo*). Tímto způsobem tak Madridský protokol nepřímou zpochybnil možnost vzniku mezinárodní odpovědnosti do okamžiku, kdy nová

²¹¹ Čl. 8 odst. 1 Úmluvy CRAMRA.

²¹² Čl. 8 odst. 2 písm. a) Úmluvy CRAMRA.

²¹³ Čl. 8 odst. 2 písm. c) Úmluvy CRAMRA.

²¹⁴ Čl. 8 odst. 4 Úmluvy CRAMRA.

²¹⁵ Čl. 8 odst. 7 písm. a) Úmluvy CRAMRA.

²¹⁶ Čl. 8 odst. 7 písm. b) Úmluvy CRAMRA.

příloha o odpovědnosti za ekologické havárie vstoupí v platnost.²¹⁷ Podle obecného mezinárodního práva by však odpovědnost státu za jeho protiprávní chování v oblasti Antarktidy mohla nastat v případě jednání, které bylo Madridským protokolem výslovně zakázáno (např. jakákoliv činnost týkající se nerostných zdrojů s výjimkou vědeckého výzkumu podle čl. 7 Madridského protokolu nebo odběr či škodlivé zasahování do místní fauny a flóry podle čl. 3 Přílohy II Madridského protokolu). Uplatnění odpovědnosti za škody na životním prostředí v případě činností dovolených a prováděných v souladu s Madridským protokolem je však do vstupu v platnost nové přílohy prakticky vyloučeno.²¹⁸

V roce 2005 byla ve Stockholmu na 28. zasedání Konzultativních schůzek ke Smlouvě o Antarktidě (ATCM)²¹⁹ přijata **příloha VI o odpovědnosti za ekologické havárie k Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě** (*Annex VI to the Protocol on the Environmental Protection to the Antarctic Treaty – Liability Arising from Environmental Emergencies*), dále jen „Stockholmská příloha“.²²⁰ Tato příloha doplnila Madridský Protokol a jeho stávajících pět příloh, které se týkají posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), ochrany antarktických rostlin a živočichů, nakládání s odpadem, ochrany antarktického mořského prostředí a ochrany zvláštních antarktických území.

Stockholmská příloha se vztahuje na ekologické havárie (*environmental emergencies*) způsobené v oblasti působnosti Smlouvy o Antarktidě (tj. na pevnině i na moři jižně od 60. rovnoběžky), které souvisí s programy vědeckého výzkumu, turistikou a všemi ostatními vládními i nevládními činnostmi v Antarktidě, pro které je vyžadováno předběžné ohlášení podle článku VII odst. 5 Smlouvy o Antarktidě, zahrnující související logistické činnosti. Jedná se tedy pouze o zúžené pojetí odpovědnosti za škody na životním prostředí, tj. o odpovědnost za havárie (*liability arising from environmental emergencies*). Pojem „ekologická havárie“ je v příloze definován jako „náhodná událost, která se udála po vstupu této přílohy v platnost, a která vede nebo bezprostředně hrozí, že povede k jakémukoliv významnému a škodlivému vlivu na životní prostředí Antarktidy“.²²¹ Stockholmská příloha je

²¹⁷ Ke vstupu v platnost nové přílohy k Madridskému protokolu se vyžaduje schválení Opatření ATCM č. 1/2005, jehož přílohu tvoří tato nová příloha, a ratifikace této přílohy všemi 28 konzultativními stranami Smlouvy o Antarktidě.

²¹⁸ Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In: Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost, MU Brno 2003, str. 144.

²¹⁹ Srov. <http://www.ats.org.ar/28atcm>

²²⁰ Blíže srov. Vícha, O.: Nová příloha k Madridskému Protokolu o odpovědnosti za ekologické havárie v Antarktidě. České právo životního prostředí č. 2/2005 (16), str. 57-62.

²²¹ Čl. 2 písm. b) Stockholmské přílohy.

tak spíše provedením zmocnění v článku 15 Madridského protokolu, který se týká reakcí na ekologické havárie.²²²

Stockholmská příloha klade důraz jak na preventivní opatření (přijetí preventivních opatření a plánů na řešení nouzových situací provozovatelem, oznamování ekologických havárií), tak i na realizaci nápravných opatření v reakci na havárii. Smluvní strany této přílohy budou povinny požadovat od svých provozovatelů, aby přijali přiměřená preventivní opatření (*reasonable preventative measures*), jejichž cílem je snížit možnost vzniku ekologických havárií a jejich potencionálních nepříznivých vlivů²²³. Smluvní strany budou dále povinny požadovat od svých provozovatelů, aby zavedli plány pro řešení nouzových situací, tzv. kontingenční plány (*contingency plans*) jako reakce na události s potencionálními nepříznivými vlivy na životní prostředí Antarktidy, a aby spolupracovali při jejich formulování a provádění²²⁴. Každá smluvní strana má dále vypracovat a zavést postupy pro okamžité oznamování ekologických havárií a pro reakci na ně ve vzájemné spolupráci, a podporovat používání těchto oznamovacích postupů ze strany provozovatelů, kteří způsobí ekologické havárie²²⁵.

Stockholmská příloha je založena na objektivní odpovědnosti (*strict liability*) provozovatelů činností v Antarktidě (tj. vládních či nevládních fyzických nebo právnických osob, které v oblasti Antarktidy organizují určité činnosti), která je v určitých případech doplněná odpovědností státu (*subsidiary state liability*). V případě objektivní odpovědnosti provozovatelů se jedná o odpovědnost za riziko, nezávislou na zavinění a pojící se pouhým důkazem kauzálního vztahu. Provozovatel činnosti v Antarktidě, který neprovede okamžitá a efektivní nápravná opatření v reakci na ekologickou havárii vyplývající z jeho činnosti, je odpovědný za náhradu nákladů na opatření přijatá ostatními smluvními stranami²²⁶. Pokud státní či nestátní provozovatel neprovedl nápravná opatření sám a zároveň nebylo provedeno nápravné opatření jinou smluvní stranou, je tento provozovatel odpovědný uhradit náklady na nápravná opatření, která měla být provedena do fondu, který bude spravovat Sekretariát Smlouvy o Antarktidě²²⁷. V případě nestátního provozovatele lze tyto náklady uhradit též

²²² Již v roce 2001 přijali konzultativní strany rozhodnutí, podle kterého má tato příloha o odpovědnosti za ekologické havárie představovat krok směrem k úplnému odpovědnostnímu režimu v souladu s čl. 16 Madridského Protokolu [ATCM XXIV: Decision 3 (2001)].

²²³ Čl. 3 odst. 1 Stockholmské přílohy.

²²⁴ Čl. 4 odst. 1 Stockholmské přílohy.

²²⁵ Čl. 4 odst. 3 Stockholmské přílohy.

²²⁶ Čl. 6 odst. 1 Stockholmské přílohy.

²²⁷ Čl. 6 odst. 2 písm. a) Stockholmské přílohy.

smluvnímu státu daného provozovatele, který musí tyto prostředky převést do fondu, který bude spravovat Sekretariát Smlouvy o Antarktidě²²⁸.

Objektivní odpovědnost provozovatelů činností je odpovědností za riziko, nezávislou na zavinění a pojící se pouhým důkazem kauzálního vztahu, s možností uplatnění liberačních důvodů, při jejichž uplatnění se provozovatel zproští odpovědnosti. Mezi tyto liberační důvody patří ochrana lidského života nebo bezpečnosti, přírodní katastrofy, teroristické činy nebo útočné činy proti činnostem provozovatele²²⁹. Pokud jde o odpovědnost státu (*state liability*) příloha stanoví, že smluvní stát není odpovědný za selhání nestátních provozovatelů, kteří měli provést nápravná opatření do té míry, pokud přijal dostatečná opatření, jako jsou přijetí zákonů a právních úprav, správních aktů a donucovacích opatření, aby zajistil dodržování této přílohy.²³⁰

V případě ekologické havárie, která vznikne v důsledku činností dvou nebo více provozovatelů, příloha přichází s konceptem tzv. společné a nerozdílné odpovědnosti (*joint and several liability*). Jestliže ekologická havárie vznikne v důsledku činností dvou nebo více provozovatelů, odpovídají společně a nerozdílně, s výjimkou případu, kdy provozovatel, který prokáže, že pouze část ekologické havárie byla způsobena jeho činností, je odpovědný pouze vzhledem k této části²³¹. Tato odpovědnost je dále omezena co do výše náhrady škody²³². Příloha stanoví limity náhrady škody rozdílně pro ekologické havárie týkající se lodí (1 milion SDR u lodí s tonáží do 2000 tun a dále pro lodě s tonáží vyšší odstupňováno od 200 do 400 SDR za každou tunu) a za ekologické havárie, které se netýkají lodí (3 miliony SDR). Odpovědnost je podle přílohy omezena i co do časového období, v němž lze nárok na úhradu nákladů úspěšně uplatnit s ohledem na promlčení²³³. Žaloby na náhradu škody proti nestátnímu provozovateli mohou být podány do 3 let od zahájení nápravného opatření nebo do 3 let ode dne, kdy strana provádějící nápravná opatření znala nebo měla znát totožnost provozovatele. Tyto žaloby však nemohou být podány po 15 letech od zahájení nápravného opatření.

Smluvní strany Stockholmské přílohy mají dále požadovat od svých provozovatelů, aby přijali okamžitá a efektivní nápravná opatření v reakci (*response action*) na vzniklé ekologické havárie, vyplývající z činnosti jejich provozovatelů. V případě, že tato opatření provozovatel neprovede, budou se smluvní strany snažit o provedení těchto opatření, včetně

²²⁸ Čl. 6 odst. 2 písm. b) Stockholmské přílohy.

²²⁹ Čl. 8 Stockholmské přílohy.

²³⁰ Čl. 10 Stockholmské přílohy.

²³¹ Čl. 6 odst. 4 Stockholmské přílohy.

²³² Čl. 9 Stockholmské přílohy.

²³³ Čl. 7 odst. 1 a 3 Stockholmské přílohy.

možnosti jejich provedení prostřednictvím svých zástupců a provozovatelů se zvláštním povolením k provedení takových opatření. Ostatní smluvní strany musí před provedením nápravného opatření oznámit svůj záměr smluvní straně příslušného provozovatele a Sekretariátu Smlouvy o Antarktidě, s výjimkou případů, kdy ohrožení životního prostředí je bezprostřední a bylo by za všech okolností nerozumné neprovést okamžité opatření. Smluvní strany přijímající nápravná opatření je mají v přiměřeném rozsahu konzultovat a koordinovat se všemi ostatními dotčenými stranami a mají vzít v úvahu doporučení odborných organizací²³⁴.

Stockholmská příloha upravuje ve svém článku 7 kromě materiálního práva i procesní otázky s ním spojené. Příloha stanoví, že žaloby (*actions*) proti nestátnímu provozovateli mohou podat pouze smluvní strany, které provedly nápravná opatření za tohoto provozovatele, a to k soudům té smluvní strany, ve které byl provozovatel založen (*place of incorporation*), ve které má hlavní provozovnu či místo podnikání (*principal place of business*) nebo obvyklé místo pobytu (*habitual place of residence*). O odpovědnosti smluvní strany jakožto státního provozovatele může být rozhodnuto pouze v souladu s vyšetřovacím procesem (*enquiry procedure*), ustanoveními Madridského Protokolu o řešení sporů²³⁵ nebo podle Arbitrážního řádu k Madridskému Protokolu.

Příloha dále předpokládá finanční zajištění (*insurance and other financial security*) nároků na náhradu škody jednotlivými provozovateli, přičemž ponechává na smluvním státě, jaký druh finančního zajištění ve své vnitrostátní právní úpravě zvolí. V demonstrativním výčtu jednotlivých druhů finančního zajištění, které má smluvní stát vyžadovat od svých provozovatelů, jsou uvedeny pojištění, bankovní záruka nebo záruka obdobné finanční instituce, kterými bude kryta odpovědnost do výše přílohou stanovených finančních limitů. Smluvní strany této přílohy budou muset dále zajistit sebe-pojištění s ohledem na své provozovatele provádějící činnosti na podporu vědeckého výzkumu.²³⁶

Příloha dále počítá s vytvořením fondu, který by měl být spravován Stálým sekretariátem Smlouvy o Antarktidě v souladu s příslušným rozhodnutím ATCM. Účelem toho fondu má být zejména poskytování náhrady přiměřených a ospravedlnitelných nákladů, které vznikly smluvní straně v důsledku přijetí nápravných opatření. Kterákoli smluvní strana může na Konzultativních schůzkách Smlouvy o Antarktidě předložit návrhy na náhradu výdajů z fondu, které musí být přijaty způsobem stanoveným v rozhodnutí ATCM.

²³⁴ Čl. 5 Stockholmské přílohy.

²³⁵ Čl. 18, 19 a 20 Stockholmské přílohy.

²³⁶ Čl. 11 Stockholmské přílohy.

Konzultativní schůzky Smlouvy o Antarktidě si přitom mohou k těmto návrhům vyžádat stanovisko Výboru pro ochranu životního prostředí. Kterýkoliv stát nebo osoba může do fondu přispět dobrovolnými příspěvky (*voluntary contributions*).²³⁷

5.4.6.2. Mezinárodní smlouvy upravující mezinárodní odpovědnost za škody způsobené kosmickými objekty

V roce 1971 byla v rámci Úřadu OSN pro vesmírné záležitosti (*United Nations Office for Outer Space Affairs, UNOOSA*)²³⁸ sjednána **Úmluva o mezinárodní odpovědnosti za škody způsobené kosmickými objekty** (*Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects*), k jejímuž přijetí došlo paralelně v Londýně, Moskvě a ve Washingtonu dne 29. listopadu 1971.²³⁹

Úmluva zakotvila objektivní odpovědnost uživatelů kosmu, když stanoví, že “vypouštěcí stát je absolutně odpovědný zaplatit náhradu škody, tj. ručí za její zaplacení (*shall be liable to pay*), způsobenou jeho kosmickým objektem na povrchu Země nebo letadlům za letu”.²⁴⁰ Tato tzv. objektivní odpovědnost je tu tedy založena nikoli faktem způsobené škody, jež by byla důsledkem protiprávního jednání, nýbrž již škodou, která vznikla mimo zavinění ze strany vypouštějícího státu, např. nepředvídatelnou technickou závadou nebo selháním lidského faktoru. Takto způsobená škoda má být podle této úmluvy odčiněna, ale jen účastnickému státu dané úmluvy, tedy nikoli každému státu, jenž by takovou škodu utrpěl. Závazek náhrady škody tu vzniká *ex contractu*, a nikoli *ex lege* obecně platnou normativitou sekundární, tj. odpovědnostní, v níž odškodnění v penězích (kompenzace) je pak jen jedním způsobem nápravy škodlivých následků protiprávního chování.²⁴¹

²³⁷ Čl. 12 Stockholmské přílohy.

²³⁸ Blíže srov. <http://www.oosa.unvienna.org/>.

²³⁹ Úmluva vstoupila v platnost dne 1. září 1972.

²⁴⁰ Čl. 2 úmluvy.

²⁴¹ K dovolání se takto *ex contractu* založené náhrady škody došlo ze strany Kanady vůči bývalému Sovětskému svazu ve výši 6 milionů kanadských dolarů (CD). Stalo se tak ve spojitosti s rozpadem jeho satelitu Kosmos 954 v roce 1978 v hustých vrstvách atmosféry nad kanadskou málo obydlenou oblastí. Tam byl slabou radioaktivitou zamořen prostor nad tímto teritoriem. Tehdejší sovětská vláda odmítla náhradu škody poskytnout podle této úmluvy, a to s odůvodněním, že nebyl dotčen povrch kanadského území, jak si tehdy vysvětlila dikci ustanovení čl. 2 této úmluvy („na povrchu Země“; „*on the surface of the earth*“), avšak nicméně podstatně nižší náhradu této škody sovětská vláda poskytla mimo převzatý závazek, tedy *ex gratia*. Blíže k tomu srov. Graefrath, B: Responsibility and damage caused: Relationship between Responsibility and damage“, Hague Recueil, 1984, vol. II, str. 97, nebo Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In: Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost. MU Brno 2003, str. 127-128.

5.4.7. Mezinárodní smlouvy upravující omezení odpovědnosti

V roce 1976 byla v Londýně, v rámci Mezinárodní námořní organizace (IMO), přijata **Úmluva o omezení odpovědnosti za námořní nároky** (*Convention of 19 November 1976 on Limitation of Liability for Maritime Claims - LLMC*).²⁴² K její změně došlo na základě protokolu, který byl přijat v roce 1996.²⁴³ Na základě této mezinárodní smlouvy mohou vlastníci lodí a osoby poskytující záchranné služby omezit svou odpovědnost za námořní nároky. Úmluva LLMC stanoví obecné limity náhrady škody v souvislosti s námořní plavbou. Mezi nároky, které lze na základě této smlouvy omezit, patří nároky týkající se ztráty života, poškození zdraví či majetku (včetně škod na přístavních zařízeních, nádržích, vodních cestách či navigačních přístrojích), ke kterým dojde na palubě nebo v přímé souvislosti s provozem lodi nebo záchranných operací. K nárokům, které mohou být předmětem omezení v souladu s touto smlouvou, patří rovněž nároky související s vytahováním, odstraněním, zničením nebo zneškodňováním lodí, které se potopily, byly zničeny nebo opuštěny, nebo nároky související s odstraněním, zničením nebo zneškodněním nákladu lodí.²⁴⁴ Omezit naopak nelze nároky související se škodami způsobenými ropným znečištěním podle Úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním (CLP) nebo nároky, jejichž omezení odpovědnosti za jaderné škody je upraveno mezinárodní smlouvou nebo národní legislativou.²⁴⁵

V roce 1988 byla v rámci Ústřední komise pro plavbu na Rýně (*Central Commission for the Navigation on the Rhine – CCNR*)²⁴⁶ přijata obdobná mezinárodní smlouva pro účely vnitrozemské plavby. Jedná se o **Úmluvu o omezení odpovědnosti ve vnitrozemské plavbě** (*Strasbourg Convention on 4 November 1988 on Limitation of Liability in Inland Navigation - CLNI*), k jejímuž přijetí došlo na diplomatické konferenci ve Štrasburku dne 4. listopadu 1988.²⁴⁷ Tato mezinárodní úmluva umožňuje vlastníkům lodí a osobám poskytujícím záchranné akce omezit svoji odpovědnost za škody vzniklé v souvislosti s vnitrozemskou plavbou, zejména s plavbou na Rýnu a Mosele. Úmluva CLNI stanoví – obdobně jako úmluva LLMC - obecné limity náhrady škody a obsahuje výčet nároků, u kterých podle ní odpovědnost omezit lze a u kterých nelze.

²⁴² Srov. Griggs, P., Williams, R., Farr, J.: *Limitation of Liability for Maritime Claims*. Lloyd's of London Press, London, 2005.

²⁴³ Úmluva LLMC vstoupila v platnost 1. prosince 1986 a její protokol vstoupil v platnost 13. května 2004.

²⁴⁴ Čl. 2 odst. 1 písm. d) a e) Úmluvy LLMC.

²⁴⁵ Čl. 3 písm. b) a c) Úmluvy LLMC.

²⁴⁶ Blíže srov. <http://www.ccr-zkr.org/>.

²⁴⁷ Úmluva CLNI vstoupila v platnost dne 1. září 1997, podepsalo ji 6 států (Belgie, Francie, Německo, Lucembursko, Nizozemí a Švýcarsko), jejími smluvními stranami jsou Lucembursko, Nizozemí, Švýcarsko a Německo.

5.5. Principy rozdělení ztráty v případě přeshraničních škod způsobených rizikovou činností

Komise OSN pro mezinárodní právo, jakožto hlavní kodifikační orgán OSN, se tématem mezinárodní odpovědnosti za škodlivé následky vyplývající z chování nezakázaného mezinárodním právem (*international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law*) zabývá již od roku 1978.²⁴⁸ Na rozdíl od většiny dřívějších témat zpracovávaných v Komisi jde v tomto případě nikoliv o kodifikaci obyčejových norem obecného mezinárodního práva, ale o jeho progresivní rozvoj na smluvním základě.²⁴⁹ Poučným pro tento rozvoj mezinárodněprávních pravidel je i několik rozhodnutí soudních a arbitrážních orgánů, které se dané problematiky týkají. Z oblasti práva životního prostředí je takovým rozhodnutím zejména arbitrážní nález ve věci *Trail Smelter* z roku 1941.²⁵⁰

Komise OSN připravila v roce 2001 návrh článků o prevenci přeshraničních škod z rizikových činností a v roce 2006 návrh principů rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody vzešlé z rizikových činností²⁵¹. Valné shromáždění OSN přijalo na základě doporučení Komise OSN pro mezinárodní právo rezoluci č. 61/36 ze dne 4. prosince 2006 (č. A/RES/61/36) s názvem „Rozdělení ztráty v případě přeshraniční škody pocházející z rizikové činnosti“, jejíž přílohu tvoří principy rozdělení ztráty v případě přeshraničních škod způsobených rizikovou činností (celkem 8 principů),²⁵² a rezoluci č. 62/68 ze dne 16. prosince 2007 (č. A/RES/62/68) s názvem „Zvážení předcházení přeshraničních škod z rizikových činností a rozdělení ztrát z takových škod“, jejíž přílohu tvoří návrh článků o prevenci přeshraničních škod z rizikových činností (celkem 19 článků). Tyto rezoluce sice představují z hlediska závaznosti pouze pramen *soft law*, mohou být však předlohou pro budoucí přijetí

²⁴⁸ K tomu blíže srov. např. Šturma, P.: K mezinárodní odpovědnosti za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In: Právnick č. 7/1991.

²⁴⁹ čl. 13 odst. 1 písm. a) Charty OSN.

²⁵⁰ *Trail Smelter Arbitration*, 33 *AJIL* (1939), 182 & 35 *AJIL* (1941), 684. Tribunál ve svém arbitrážním nálezu přiznal náhradu škody Spojeným státům americkým a určil režim kontrol budoucích emisí z hutě nacházející se na území Kanady, která způsobila znečištění ovzduší. Z arbitrážního nálezu mimo jiné vyplývá, že „žádný stát nemá právo užívat nebo dovolit užívat své území takovým způsobem, aby způsobil kouřem škodu na území jiného nebo majetku či osobám na něm se nacházejícím“. Blíže srov. např. Birnie, P.W., Boyle, A.E.: *International Law and the Environment*. Second Edition. Oxford University Press, 2002, s. 109 nebo Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M.: *Mezinárodní právo životního prostředí*, I. část (obecná), Nakladatelství IFEC, 1. vyd., 2004, str. 128-129.

²⁵¹ Report of the International Law Commission, 2006, GAOR, Supplement No. 10 (A/61/10).

²⁵² Blíže srov. Šturma, P.: Návrh Principů rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody vzešlé z rizikových činností: příspěvek k rozvoji mezinárodní odpovědnosti za škody na životním prostředí? In: *Damohorský, M.* (edit.): *Pocita Doc*. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám, PFUK Praha, 2007, str. 217-229.

kodifikační mezinárodní úmluvy v dané oblasti.²⁵³ Rezoluce Valného shromáždění OSN nejsou sice mezinárodněprávně závazné, nicméně v mezinárodním společenství požívají vysoké morální a politické závaznosti.²⁵⁴ Z hlediska uplatnění principu „znečišťovatel platí“ je významný zejména návrh principů na rozdělení ztrát v případě přeshraničních škod způsobených rizikovou činností.

Návrh principů rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody vzešlé z rizikových činností (*Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm arising out of Hazardous Activities*) se týká přeshraničních škod způsobených rizikovými činnostmi nezakázanými mezinárodním právem²⁵⁵. Návrh definuje pojem „škoda“ jako „značnou škodu (*significant damage*) způsobenou osobám, majetku nebo životnímu prostředí, která zahrnuje ztrátu života nebo osobní újmu, ztrátu nebo poškození majetku, včetně majetku, který tvoří část kulturního dědictví, ztrátu nebo škodu ze zhoršení životního prostředí, náklady rozumných opatření k obnově majetku nebo životního prostředí, včetně přírodních zdrojů, a náklady rozumných následných opatření.“²⁵⁶ Pojem „životní prostředí“ je definován návrhem jako „přírodní zdroje, živé i neživé, jako jsou ovzduší, voda, půda, živočichové a rostliny, jejich vzájemné působení a typické znaky krajiny“.²⁵⁷

Účelem těchto principů je zajistit rychlou a odpovídající kompenzaci (*prompt and adequate compensation*) obětem přeshraniční škody a uchovat a ochránit životní prostředí v případě přeshraniční škody, zejména s ohledem na zmírnění škody na životním prostředí a její nápravu nebo opětovnou obnovu.²⁵⁸ Princip 4 ukládá každému státu přijmout nezbytná opatření k zajištění rychlé a odpovídající kompenzace obětem přeshraniční škody způsobené rizikovými činnostmi na jeho území nebo pod jeho jurisdikcí či kontrolou. Tato opatření by měla spočívat v uložení odpovědnosti provozovateli rizikové činnosti nebo eventuálně jiné osobě či entitě, tato odpovědnost by měla být objektivní, tedy bez ohledu na zavinění (*should not require proof of fault*) a může být omezená, pokud je v souladu s principem adekvátní kompenzace. Tato opatření by rovněž měla spočívat v povinnosti provozovatele, popř. jiných osob, na vytvoření a udržování finančního zajištění, jako je např. pojištění nebo jiné finanční záruky ke krytí nároků na kompenzaci. Ve vhodných případech by tato opatření měla zahrnovat rovněž požadavek na vytvoření průmyslových fondů (*industry-wide funds*) na

²⁵³ Vícha, O.: Rezoluce Valného shromáždění OSN k přeshraničním škodám pocházejícím z rizikových činností. České právo životního prostředí č. 2/2008 (23), str. 49-55.

²⁵⁴ Srov. např. David, V., Sladký, P., Zbořil, F.: Mezinárodní právo veřejné. 2. přepracované a doplněné vydání. Linde Praha, 2005, str. 227.

²⁵⁵ Čl. 1 návrhu principů.

²⁵⁶ Čl. 2 písm. a) návrhu principů.

²⁵⁷ Čl. 2 písm. b) návrhu principů.

²⁵⁸ Čl. 3 návrhu principů.

národní úrovni. V případě, že tato opatření nebudou dostatečná k poskytnutí adekvátní kompenzace, měl by stát původu zajistit, že budou k dispozici dostatečné finanční zdroje. Role státu se též výrazně projevuje v principu 5, který se týká následných opatření (*response measures*), které státy musí přijmout, tj. zejména včasné oznámení (*prompt notification*), konzultace, spolupráce při nehodě nebo vyhledání pomoci u příslušné mezinárodní organizace.

Princip 6 upravuje mezinárodní a vnitrostátní procesní prostředky nápravy (*international and domestic remedies*). Státy mají zajistit takové prostředky, které mohou být jak mezinárodní postupy pro řešení sporů, tak vnitrostátní administrativní a soudní mechanismy. Oběti přeshraniční škody by měly mít přístup k soudním či jiným prostředkům nápravy na území státu původu škody. Vnitrostátní prostředky nápravy mají být zajištěny státy obligatorně, kdežto mezinárodní prostředky nápravy mohou státy zajistit fakultativně vedle vnitrostátních, přičemž by měly být rychlé a měly by vyžadovat minimální náklady (např. rychlá arbitráž). Princip 7 odkazuje na potřebu rozvoje zvláštních mezinárodních režimů, obsažených v globálních, regionálních či dvoustranných dohodách, které by reagovaly na specifické odlišnosti různých druhů rizikových činností. Princip 8 se týká implementace návrhu těchto principů jednotlivými státy.

5.6. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu a její Kjótský protokol

V roce 1992 byla na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro otevřena k podpisu **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu** (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*).²⁵⁹ Hlavním cílem této úmluvy je „stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům interakce lidstva a klimatického systému“. Tato rámcová úmluva obsahuje řadu obecných pravidel a závazků, které jsou smluvní státy povinny dodržovat za účelem snižování emisí skleníkových plynů (monitorování emisí skleníkových plynů, vypracování adaptačních strategií, zmírňování negativních dopadů změny klimatu). Úmluva rozděluje smluvní státy na rozvinuté země, které se zavazují ke snižování emisí a k finančním příspěvkům – jejich výčet je uveden v příloze I (jde o státy OECD s výjimkou Jižní Koreje a Mexika), země rozvojové a tzv. tranzitní (v době vzniku šlo o post-komunistické země, jejichž ekonomika se nacházela ve stavu přechodu k tržnímu hospodářství).

²⁵⁹ Vyhlášena pod č. 80/2005 Sb.m.s.

V roce 1997 došlo k přijetí tzv. **Kjótského protokolu** k Úmluvě UNFCCC²⁶⁰, který jednak konkretizuje závazky pro rozvinuté země, a jednak přichází s možností využití inovativních nástrojů (tzv. flexibilní či kjótské mechanismy) ke splnění těchto závazků. Mezi tyto mechanismy patří:

- a) **mechanismus čistého rozvoje** (*CDM – Clean Development Mechanism*), upravený článkem 12 Protokolu; redukce emisí se může realizovat mimo státy Dodatku I,
- b) **projekty společné realizace** (*JI – Joint Implementation*), upravené článkem 6 Protokolu; redukce emisí se realizuje v rámci průmyslových zemí,
- c) **mezinárodní emisní obchodování** (*IET – International Emissions Trading*) upravené článkem 17 Protokolu; emisního obchodování se mohou zúčastnit země s kvantitativním cílem redukce emisí.

Principem flexibilních mechanismů je možnost určitého státu, který je nucen plnit daný cíl redukce emisí, avšak vzhledem k jeho domácím podmínkám je realizace tohoto opatření doma příliš drahá, investičně se podílet na realizaci projektu v jiné zemi (hostitelská země), kde je dosažení redukce v porovnání s domácí situací levnější. Za tyto investiční prostředky následně získává emisní redukce dosažené projektem (které tedy nezůstávají v hostitelské zemi, ale jsou převedeny na zemi investorskou). Mechanismus čistého rozvoje (CDM) a společná realizace (JI) umožňují rozvinutým zemím se závaznými cíli v podobě snižování nebo omezování emisí stanovenými Kjótským protokolem investovat do projektů zaměřených na snižování emisí ve třetích zemích. Emisní kredity, které prostřednictvím těchto projektů vzniknou, si mohou kupovat společnosti zařazené do systému EU ETS, aby jimi stejným způsobem jako v případě povolenek pokryly části svých emisí. Nástroj CDM se vztahuje na projekty v rozvojových zemích. Za omezení emisí jsou k dispozici kredity zvané certifikované snížení emisí (CER). Projekty společné realizace se uplatňují v zemích, které přistoupily na emisní cíl stanovený Kjótským protokolem, tj. v industrializovaných zemích a v zemích s transformujícími se ekonomikami. Těmito projekty vznikají kredity známé jako jednotky snížení emisí (ERU). Systém EU o obchodování s emisemi skleníkových plynů (EU ETS) je celosvětově prvním systémem obchodování, který většinu těchto kreditů uznává za rovnocenné emisním povolenkám (1 povolenka = 1 CER = 1 ERU) a umožňuje, aby se s nimi v rámci tohoto systému obchodovalo (v návaznosti na směrnici 2004/101/ES²⁶¹). Přijatelné jsou všechny kredity s výjimkou těch, které pocházejí z jaderných zařízení a z využívání

²⁶⁰ Vyhlášený pod č. 81/2005 Sb.m.s.

²⁶¹ Blíže srov. kapitola 6.2.6.

půdy, změn využívání půdy a lesnických činností. Společnostem se sídlem v členských státech EU, které jsou zapojeny do systému EU ETS, uznávání kreditů CDM a JI rozšiřuje spektrum možností, jak mohou omezit své emise, zlepšuje likviditu trhu a může potencionálně snižovat ceny povolenek, a tudíž i náklady na zajištění dodržování pravidel.

Ve druhém obchodovatelném období (tj. v letech 2008 až 2012) si podniky v rámci EU ETS mohou na pokrytí svých emisí nakoupit kredity v celkové výši odpovídající asi 550 milionům tun CO₂, aby s jejich pomocí splnily své závazky z Kjótského protokolu, a na tyto nákupy si ve svých rozpočtech vyčlenily přibližně 2,9 miliardy EUR. Tímto způsobem využití kreditů doplňují vnitrostátní opatření k omezení emisí, jak bylo ujednáno smluvními stranami úmluvy UNFCCC v Marrakéši v roce 2001.

Od roku 2013 mají pravidla využívání kreditů záviset na uzavření uspokojivé mezinárodní dohody o klimatu na období po roce 2012. Dokud se k dohodě nedojde, budou moci aktéři do 3. obchodovatelného období přenášet veškeré kredity nespotřebované v 2. období a další omezené množství. Celkovým výsledkem by mělo být, že používání kreditů se bude v EU na snižování emisí plánovaném v letech 2008 až 2020 podílet maximálně z 50%. Jakmile bude dosaženo uspokojivé mezinárodní dohody, může Evropská komise předložit návrh, aby byl ve větší míře umožněn přístup ke kreditům a k využívání nových typů projektových kreditů či jiných mechanismů v rámci dohody vytvořených

5.7. Poskytování veřejné podpory v rámci WTO

V rámci Světové obchodní organizace (WTO) neexistuje žádná speciální úmluva týkající se otázek ochrany životního prostředí.²⁶² Z hlediska principu „znečišťovatel platí“ jsou však významná pravidla pro poskytování veřejné podpory členskými státy WTO týkající se prevence a kontroly znečištění. Dohody uzavřené v rámci WTO často výslovně nezakazují způsobilost členských států poskytovat takovou finanční pomoc a v některých případech takovou pomoc výslovně povolují. K dohodám WTO, které upravují poskytování veřejné podpory, patří Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT), Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních (ASCM) a Dohoda o zemědělství (AA).

Všeobecná dohoda o clech a obchodu (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) upravuje poskytování subvencí v čl. XVI a VI, které požadují snížení použití určitých dotací a počítají s kompenzačními daněmi k vyrovnání nežádoucích obchodních vlivů. To však neznamená, že by členským státům WTO bylo znemožněno poskytovat dotace v rámci

²⁶² Liškutin, D.: WTO a ochrana životního prostředí. České právo životního prostředí č. 3/2007 (21), str. 16.

dohod WTO²⁶³. Výjimky ze závazků vyplývajících z této dohody jsou dostupné na základě obecné výjimky pro opatření „nezbytná na ochranu života nebo zdraví lidí, zvířat či rostlin“²⁶⁴ nebo „týkající se zachování neobnovitelných přírodních zdrojů“²⁶⁵. Působnost těchto ustanovení je omezena požadavky, na jejichž základě taková opatření nemají být použita způsobem, který by vytvářel svévolné nebo neospravedlnitelné diskriminace mezi státy, ve kterých existují stejné podmínky, nebo skrytá omezení v mezinárodním obchodu.

Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních (*Agreement on Subsidies and Countervailing - ASCM*), (dále jen „dohoda ASCM“) původně stanovila, že některé veřejné podpory jsou zakázány²⁶⁶, jiné jsou trestné²⁶⁷ a ostatní nejsou trestné²⁶⁸. Kategorie netrestných podpor zahrnovala subvence na ochranu životního prostředí. Dohoda ASCM umožňovala poskytovat subvence „na podporu přizpůsobení stávajících zařízení novým požadavkům na ochranu životního prostředí vyplývajícím z právních předpisů, které vedou ke zvýšení finančních nákladů firem, za předpokladu, že pomoc (a) je jednorázovým nevratným opatřením; a (b) je omezena na 20% nákladů na přizpůsobení; a (c) nepokrývá náklady na náhradu a provoz investic, které musí být nést plně hrazeny firmami; a (d) je přímo spojena a úměrná s firmou plánovaným snížením znečištění, a nepokrývá jakékoli úspory výrobních nákladů, které mohou být dosaženy; a (e) je dostupná všem firmám, které mohou přijmout nové zařizovací a/nebo výrobní procesy.“²⁶⁹

Uvedená ustanovení dohody ASCM byla zavedena na období 5 let (do konce roku 1999) a po jeho skončení nebyla jejich platnost prodloužena. Během tohoto období, dohoda ASCM vyžadovala, aby dotační programy týkající se životního prostředí byly oznamovány WTO za tím účelem, „aby bylo ostatním smluvním stranám umožněno vytvářet program v souladu s podmínkami a kritérii stanovenými v tomto článku“. Od té doby nejsou v dohodě ASCM zakotvena žádná zvláštní ustanovení vyžadující, aby poskytování dotací splňovalo požadavky na ochranu životního prostředí. Definice toho co tvoří dotace podle ASCM zakládá oblast působnosti dohody ASCM. Definice společně s kritérii stanoví, zda dotace je zakázaná nebo trestná určují rozsah, kterým ASCM provádí princip „znečišťovatel platí“ a prosazuje internalizaci nákladů na životní prostředí. Definice zakázaných nebo trestných dotací v dohodě ASCM je užší než přístup použitý v doporučeních OECD. Dohoda ASCM se totiž

²⁶³ Čl. III odst. 8 písm. b) dohody GATT.

²⁶⁴ Čl. XXb dohody GATT.

²⁶⁵ Čl. XXg dohody GATT.

²⁶⁶ Čl. 3 a 4 dohody ASCM.

²⁶⁷ Čl. 5 až 7 dohody ASCM.

²⁶⁸ Čl. 8 a 9 dohody ASCM.

²⁶⁹ Čl. 8 odst. 2 písm. c) dohody ASCM.

nezaměřuje na internalizaci nákladů, ale na vyhnutí se pokřivením trhu a škodám způsobeným jiným státům.

Jedním z hlavních účelů **Dohody o zemědělství** (*Agreement on Agriculture - AA*) je postupné snižování zemědělské podpory a ochrany za účelem předcházení odchylkám na světových zemědělských trzích. Dohoda trestá vnitrostátní opatření na podporu zemědělství stejně tak jako vývozní dotace na zemědělské výrobky. V obou případech jsou umožněny výjimky umožňující dotace na prevenci a kontrolu znečištění.

K aplikaci principu „znečišťovatel platí“ v rámci pravidel WTO se vyjádřil panel GATT k urovnávání sporů (*GATT Dispute Settlement Panel*). Ve věci *US Chemical Tax Case* Evropská komise zpochybnila s odkazem na princip „znečišťovatel platí“ zdanění ropy a některých chemických látek zavedené v USA k financování Superfondu. Podle Evropské komise bylo toto zdanění v rozporu s principem „znečišťovatel platí“, neboť příjmy této daně byly určeny na financování environmentálních programů, z nichž měli užitek pouze výrobci z USA. Vzhledem k tomu, že dovážené výrobky na rozdíl od domácích nezpůsobovaly znečištění v USA, byla Evropská komise toho názoru, že princip „znečišťovatel platí“ vyžaduje pouze zdanění domácích výrobců pocházejících z USA. Panel GATT však konstatoval, že zdanění zavedené v USA není v rozporu s pravidly WTO, a že USA mohly neomezeně zdanit domácí výrobky, které jsou škodlivé k životnímu prostředí, a vyjmout protichůdné zahraniční výrobky, které by byly méně škodlivé. Podle zprávy přijaté panelem GATT²⁷⁰ umožňují pravidla obsažená v dohodě GATT týkající se daňové úpravy smluvním stranám postupovat v souladu s principem „znečišťovatel platí“, ale nezavazují jej k tomu.

5.8. Shrnutí

V rámci mezinárodního práva je princip „znečišťovatel platí“ obsažen v řadě mezinárodních smluv, které na něj odkazují buď ve svých preambulích, nebo přímo v jednotlivých normativních ustanoveních. V mezinárodním právu se však dosud neuplatňuje ekonomický nástroj spočívající v platbě poplatků za znečištění životního prostředí nebo ekologických daní. Vzhledem k tomu se princip „znečišťovatel platí“ promítá zejména do právní úpravy odpovědnosti za škody na životním prostředí (*environmental liability*), která je předmětem pramenů mezinárodního práva, a to jak právně nezávazných (Deklarace OSN o životním prostředí z roku 1972 či Deklarace o životním prostředí a rozvoji z roku 1992), tak i

²⁷⁰ Report of the Panel adopted on 17 June 1987, GATT Basic Instruments and Selected Documents (34th Supp.). Blíže srov. Charnovitz, S. (1994): *Free Trade, Fair Trade, Green Trade: Defogging the Debate*. Cornell International Law Journal. Vol. 27, str. 459 nebo Sands, P.: *Principles of International Environmental Law*, n. 27, str. 691-2.

právně závazných (zejména mezinárodní smlouvy založené na objektivní odpovědnosti za škody na životním prostředí).

V současném mezinárodním právu lze rozlišovat odpovědnost za mezinárodně protiprávní chování (*responsibility*) a odpovědnost za škodlivé následky vyplývající z činností, které nejsou mezinárodním právem zakázány (*liability*). Tento druhý typ odpovědnosti se prosazuje zejména v oblasti poškozování životního prostředí, které má původ v hospodářské (průmyslové) činnosti. Vzhledem k tomu je tento typ odpovědnosti významný i z hlediska provádění principu „znečišťovatel platí“.

Mezinárodní úmluvy založené na občanskoprávní odpovědnosti (*civil liability conventions*) představují sofistikovaný pokus o minimalizování řešení náhrady škod prostřednictvím odpovědnosti státu (*state responsibility*): využívajíce princip „znečišťovatel platí“ v soukromém právu, musí být brány jako alternativa k odpovědnosti státu v mezinárodním právu.²⁷¹ Výhodou těchto mezinárodních smluv je, že jsou založeny na konceptu objektivní odpovědnosti (*strict liability*), což je odpovědnost za riziko, která není závislá na zavinění (není třeba prokazovat úmysl nebo nedbalost) a pojí se pouhým důkazem příčinné souvislosti (kauzálního vztahu) mezi rizikovou provozní činností a vznikem škody. Naopak nevýhodou mezinárodních smluv založených na občanskoprávní odpovědnosti je, že oběť nemusí obdržet náhradu škody nebo ji nemusí obdržet v plné výši, pokud nemůže vzniknout odpovědnost provozovatele nebo pokud je tato odpovědnost omezena. Objektivní odpovědnost jednotlivých provozovatelů rizikových činností totiž bývá omezena co do výše náhrady škody i co do časového období, v němž lze nárok na náhradu škody úspěšně uplatnit s ohledem na promlčení. Tyto mezinárodní smlouvy rovněž zpravidla obsahují liberační důvody, za kterých nevzniká odpovědnost provozovatele rizikové činnosti (typicky se jedná o války, přírodní katastrofy nebo teroristické činy).

Princip „znečišťovatel platí“ je v rámci mezinárodního práva prováděn rovněž stanovením systémů pro obchodování s oprávněními nastavených tak, aby bylo možné zachytit nákladové externality, stanovit jejich objemy, převést je na obchodovatelné cenné papíry a otevřít je obchodování mezi znečišťovateli, kteří ponесou tržně stanovenou cenu nákladů spojených se znečištěním. Tento nástroj je obsažen v Kjótském protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu.

²⁷¹ Boyle, A.: Making the Polluter Pay? Alternatives to State Responsibility in the Allocation of Transboundary Environmental Cost. In: Franzioni, F., Scovazzi, T. (eds.): International Responsibility for Environmental Harm. London: Graham&Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, str. 363.

Z hlediska aplikace principu „znečišťovatel platí“ v rámci mezinárodního práva jsou relevantní rovněž pravidla WTO týkající se poskytování veřejné podpory na ochranu životního prostředí. Princip „znečišťovatel platí“ není výslovně zmíněn v žádné z dohod uzavřených v rámci WTO. Nicméně snaha o odstranění tržních pokřivení a omezení dotací na prevenci a kontrolu znečištění, která tato pokřivení mohou způsobovat v mezinárodním obchodě, je společná dokumentům OECD, založeným na principu „znečišťovatel platí“, i dohodám uzavřeným v rámci WTO, upravujícím poskytování veřejné podpory.

6. Princip „znečišťovatel platí“ v unijním právu

6.1. Primární právo EU

Princip „znečišťovatel platí“ je uveden v primárním právu EU mezi základními principy, na nichž je založena politika EU v oblasti ochrany životního prostředí. Tento princip byl začleněn do Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) v roce 1987, ačkoli na evropské úrovni existoval již od roku 1975.²⁷² V roce 1985 byl přijat Jednotný evropský akt, který s platností ode dne 1. července 1987 do Smlouvy o založení EHS doplnil novou hlavu VII týkající se životního prostředí.(čl. 130r až 130t). Z čl. 130r odst. 2 Smlouvy o založení EHS vyplývalo, že „činnost Společenství, týkající se životního prostředí, je založena na zásadách, že mají být uplatňovány preventivní kroky, že škody na životním prostředí mají být napravovány přednostně u jejich zdroje a že znečišťovatel má platit.“ Dané ustanovení Smlouvy o založení EHS bylo změněno v roce 1992 (na základě Maastrichtské smlouvy, která vstoupila v platnost ke dni 1. listopadu 1993),²⁷³ v roce 1997 (na základě Amsterodamské smlouvy, která vstoupila v platnost ke dni 1. května 1999) a v roce 2007 (na základě Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost ke dni 1. prosince 2009).

Podle platného znění čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) je „politika Evropské unie v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech EU. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvrácení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě "znečišťovatel platí".²⁷⁴ Podle L. Krämera²⁷⁵ by však možnost přijímat opatření, která stanoví znečišťovatelům povinnost nést náklady na odstranění znečištění životního prostředí, byla dostupná také bez začlenění principu „znečišťovatel platí“ do primárního práva EU.

Ve Smlouvě o fungování EU je princip „znečišťovatel platí“ dále výslovně zmíněn v čl. 192 odst. 5 v souvislosti s možností upravit v právních aktech EU přijímaných řádným

²⁷² Doporučení Rady 75/436/EHS ze dne 3. března 1975 týkající se rozdělení nákladů a opatření veřejných orgánů v záležitostech ochrany životního prostředí (Úř. věst., L 194, 25.7.1975, s. 1).

²⁷³ Čl. 130r odst. 2 Smlouvy o založení Evropských společenství (platný ke dni 1. listopadu 1993) zněl: „Politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvrácení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě znečišťovatel platí. Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vytváření a provádění jiných politik Společenství. V této souvislosti obsahují harmonizační opatření odpovídající těmto požadavkům popřípadě ochrannou doložku, na základě které jsou členské státy zmocněny přijmout z mimoekonomických důvodů ochrany životního prostředí dočasná opatření podléhající kontrolnímu procesu Společenství.“

²⁷⁴ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie bylo publikováno v Úředním věstníku Evropské unie dne 30. března 2010 (Úř. věst. C 83, 30.3.2010, s. 1).

²⁷⁵ Krämer, L.: EC Environmental Law. Sixth Edition. Sweet&Maxwell, London, 2007, str. 27.

legislativním procesem dočasné výjimky a/nebo finanční podpory z Fondu soudržnosti.²⁷⁶ Podle čl. 3 SFEU usiluje EU o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Z čl. 11 SFEU dále vyplývá, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Evropské unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.

Předmětem primárního práva EU je rovněž právní úprava poskytování státní podpory, včetně podpory na ochranu životního prostředí. Smlouva o fungování EU obsahuje pravidla pro poskytování státní podpory ve svém čl. 107, který stanoví, jaké formy státních podpor se považují za neslučitelné s vnitřním trhem EU²⁷⁷ a jaké lze naopak považovat za slučitelné s tímto trhem²⁷⁸. Na tato ustanovení Smlouvy o fungování EU navazuje podrobnější právní úprava EU týkající se poskytování státní podpory na ochranu životního prostředí, která je obsažena v tzv. pokynech Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí z roku 2008.²⁷⁹

Primární právo EU umožňuje v článku 191 SFEU relativně široký základ pro přijímání opatření k dosažení cílů politiky v oblasti životního prostředí, a to včetně opatření využívajících ekonomické nástroje. Přitom realizace některých ekonomických nástrojů (jako např. v oblasti zdanění energií) vychází současně z více politik a lze se proto setkat s dvojitým právním základem (opatření týkající se daňové harmonizace podle čl. 113 SFEU a opatření k ochraně životního prostředí podle čl. 191 SFEU)²⁸⁰. Přitom zde dosti významnou roli hraje

²⁷⁶ Čl. 192 odst. 5 SFEU zní „Zahrnuje-li opatření založené na ustanoveních odstavce 1 náklady považované orgány členského státu za neúměrné, a aniž je dotčena zásada „znečišťovatel platí“, stanoví toto opatření přiměřená ustanovení ve formě dočasné výjimky a/nebo finanční podpory z Fondu soudržnosti zřízeného podle čl. 177 SFEU.“

²⁷⁷ Za neslučitelné s vnitřním trhem se podle Smlouvy o fungování EU považují podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy (čl. 107 odst. 1 SFEU). Za slučitelné s vnitřním trhem Smlouva o fungování EU mimo jiné považuje podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi [čl. 107 odst. 2 písm. b) SFEU].

²⁷⁸ Za slučitelné s vnitřním trhem mohou být dále podle Smlouvy o fungování EU považovány například podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, nebo podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem [čl. 107 odst. 3 písm. a) a c) SFEU].

²⁷⁹ Úř. věst. C 82, 1.4.2008, s. 1-33. Blíže srov. kapitola 6.3.

²⁸⁰ Jako příklad právního aktu ES s dvojitým právním základem lze uvést návrh směrnice o zavedení daně na emise oxidu uhličitého a energie [KOM(92) 226] předložený Evropskou komisí v roce 1992. Právním základem pro tuto směrnici byl současně čl. 93 a čl. 175 Smlouvy o ES. Návrh směrnice v této podobě však nebyl přijat. V roce 1997 proto Evropská komise předložila – již pouze na základě čl. 93 SES - jiný návrh směrnice

skutečnost, že pro přijetí opatření harmonizujících nepřímé daně a jiných opatření fiskální povahy je nezbytné jednomyslné schválení Radou ES²⁸¹.

6.2. Sekundární právo EU

Princip „znečišťovatel platí“ patří k prvním zásadám evropské politiky životního prostředí, která však od doby jejího začlenění do Smlouvy o založení ES nebyla jako taková definována v sekundárních právních aktech práva ES/EU. První akční program ES pro životní prostředí²⁸² vycházel z předpokladu, že budou-li znečišťovatelé platit náklady opatření na snižování znečištění, povede je to k tomu, aby znečišťování snižovali a hledali méně znečišťující výrobky a technologie. Šestý akční program Společenství pro životní prostředí²⁸³, který tvoří rámec environmentální politiky ES v letech 2002 až 2012, je založen mimo jiné na principu „znečišťovatel platí“. Mezi prostředky k dosažení cílů stanovených tímto programem patří mimo jiné vytvoření legislativy týkající se odpovědnosti za škody na životním prostředí, podpora reformy dotací, analýza environmentální účinnosti obchodovatelných emisních povolení nebo propagace a podněcování k využívání fiskálních opatření, jako například daní a podpůrných environmentálních opatření.

Právní akty unijního práva postupně uplatňují princip „znečišťovatel platí“ v jednotlivých oblastech ochrany životního prostředí. Mezi nástroje, které provádějí princip „znečišťovatel platí“ na úrovni unijního práva, patří zejména režim odpovědnosti za škody na životním prostředí (směrnice 2004/35/ES) nebo koncept rozšířené odpovědnosti výrobce, použitý v oblasti odpadového hospodářství. K ekonomickým nástrojům provádějícím princip „znečišťovatel platí“ na úrovni unijního práva, patří zejména zdanění energetických produktů a elektřiny (směrnice 2003/96/ES), poplatky za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (směrnice 1999/62/ES) nebo poplatek za překročení emisí CO₂ (nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 443/2009). K ekonomickým nástrojům upraveným na úrovni unijního práva patří rovněž systém EU pro obchodování s emisemi skleníkových plynů (směrnice 2003/87/ES) nebo pokyny Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí.

[KOM(97) 30 v konečném znění], jehož výsledkem bylo přijetí směrnice 2003/96/ES (blíže viz kapitola 6.2.5.).

²⁸¹ Viz čl. 113 SFEU.

²⁸² Úř. věst. C 112, 20.12.1976, str. 1.

²⁸³ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí (Úř. věst. L 242, 10.9.2002, s. 1). Srov. Politika životního prostředí EU. Sedm tematických strategií, Planeta č. 10/2006 nebo Smolek, M.: Šestý akční program Evropského společenství pro životní prostředí „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou. In: České právo životního prostředí č. 4/2002 (6), str. 7.

6.2.1. Odpovědnost za škody na životním prostředí

Princip „znečišťovatel platí“ je stále častěji provázaný s odpovědností za škody na životním prostředí. Nejvýznamnějším právním aktem EU, který provádí tento princip do právních řádů jednotlivých členských států EU, je **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.**²⁸⁴ Základní zásadou této směrnice je, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, je finančně odpovědný.

Na evropské úrovni se o společné právní úpravě v oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí začalo hovořit již v devadesátých letech minulého století. V roce 1993 připravila Evropská komise tzv. Zelenou knihu o environmentální odpovědnosti, jako první krok k nové legislativě EU. K tomuto dokumentu se také konalo společné slyšení Evropského parlamentu, který v roce 1994 požádal Evropskou Komisi o předložení návrhu směrnice o občanskoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí. Jako reakci na výsledky této diskuse se Evropská Komise rozhodla zpracovat tzv. Bílou knihu o odpovědnosti za škodu na životním prostředí, která byla publikována v roce 2000. Tento dokument objasňoval cíle zavedení režimu odpovědnosti za škody na životním prostředí, včetně jeho ekonomických aspektů a respektování principu subsidiarity a proporcionality v právu ES.

V rozhodnutí Rady (ES) č. 2850/2000 ze dne 20. prosince 2000, kterým se vytváří rámec ES pro spolupráci v oblasti havarijního nebo úmyslného mořského znečištění,²⁸⁵ přijala EU jako cíl zajistit nápravu škod v souvislosti s principem „znečišťovatel platí“. V tomto rozhodnutí je princip „znečišťovatel platí“ spojený s názorem, aby znečišťovatelé platili za všechny škody, které způsobí (nejen za škody na majetku, ale také za škody na životním prostředí). Z návrhu směrnice, který předložila Komise v roce 2002, vyplývalo, že členské státy EU v případě, kdy nemůže být identifikován znečišťovatel, nebo by nebyl schopný platit, měly mít povinnost obnovit poškozené životní prostředí. Platné znění směrnice však již v těchto případech nestanoví žádnou povinnost obnovit životní prostředí. Podle L. Krämera²⁸⁶ lze tedy očekávat, že v takových případech nebude životní prostředí obvykle obnoveno, což dokládá velké množství kontaminovaných míst v celé EU.

Účelem směrnice 2004/35/ES je vytvořit právní rámec odpovědnosti za škody na životním prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“ a na zásadě trvale udržitelného

²⁸⁴ Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 357.

²⁸⁵ Úř. věst. L 332, 28.12.2000, s. 1.

²⁸⁶ Op. cit. sub. 275, str. 27.

rozvoje. Směrnici 2004/35/ES využívá veřejnoprávní přístup, tj. takový, kdy nápravu škody uplatňuje příslušný orgán veřejné správy, který posléze žádá kompenzaci od původce škody, a to na základě objektivní odpovědnosti. Základním principem této směrnice by mělo být to, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, je finančně odpovědný. Tím mají být provozovatelé nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik škod na životním prostředí, aby riziko jejich finanční odpovědnosti bylo sníženo. V souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ by měl provozovatel, který způsobuje škody na životním prostředí nebo vytváří bezprostřední hrozbu takové škody, v zásadě nést náklady na nezbytná preventivní nebo nápravná opatření. V případech, kdy místo provozovatele jedná příslušný orgán, a to buď sám, nebo prostřednictvím třetí strany, by měl tento orgán zajistit, aby jemu vzniklé náklady byly zpětně uhrazeny provozovatelem. Je také vhodné, aby provozovatelé nesli v konečném důsledku náklady spojené s posuzováním škod na životním prostředí a v případě potřeby i s posuzováním bezprostřední hrozby výskytu takových škod.

Směrnice 2004/35/ES se vztahuje pouze na škody na životním prostředí, ke kterým dojde po dni, který je určen směrnicí jako transpoziční termín (tj. ke dni 30. dubna 2007). Předmětem regulace směrnice 2004/35/ES tudíž nejsou tzv. staré ekologické zátěže, tj. škody na životním prostředí, které vznikly v minulosti a u kterých není znám původce.

Směrnice 2004/35/ES vymezuje základní pojmy a stanoví, co považuje za škodu obecně a co za škodu na životním prostředí. Škoda je chápána jako měřitelná nepříznivá změna v přírodním zdroji nebo měřitelné poškození funkcí přírodního zdroje, ke kterému může dojít přímo nebo nepřímo. Tímto svým vymezením se odlišuje od klasického soukromoprávního chápání a pojmání škody jakožto materiální ztráty na věci, protože škodou je podle této směrnice i ztráta imateriální povahy, kterou je zmiňované poškození funkcí přírodního zdroje. Vedle obecné definice škody však směrnice stanoví konkrétní případy škody, které jsou považovány za škodu na životním prostředí. Směrnice 2004/35/ES se vztahuje na škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, škody na vodě a škody na půdě. V tomto pojetí škod na životním prostředí lze nalézt další odlišnost od klasického pojetí škody na majetku obsaženého v občanském zákoníku, které za škodu považuje pouze materiální ztrátu na vlastnitelných složkách životního prostředí. Podle směrnice je škodou na životním prostředí ztráta, ať již materiální či imateriální, také na složkách životního prostředí, které jsou buď přímo ze zákona (podzemní a povrchová voda) nebo nepřímo na základě jejich povahy (chráněné druhy volně žijících živočichů) vyloučeny z předmětu vlastnictví.

Subjektem právní odpovědnosti je provozovatel rizikových provozních činností vyjmenovaných v příloze č. 3 ke směrnici 2004/35/ES.²⁸⁷ Právní odpovědnost vzniká nejen při způsobení škody na životním prostředí, ale také za ohrožení životního prostředí vznikem takové škody. Odpovědnost ve smyslu směrnice 2004/35/ES je založena na principu objektivní odpovědnosti s možností liberace. Pouze škoda na chráněných druzích a přírodních stanovištích způsobená provozovateli neuvedenými v příloze č. 3 je založena na principu subjektivní odpovědnosti, protože vyžaduje ke svému vzniku předpoklad zavinění (úmysl nebo nedbalost). Preventivní a nápravná opatření v určitých případech mohou být provedena příslušným správním orgánem bez ohledu na odpovědnost provozovatele (např. pokud provozovatel nesplnil své povinnosti napravit škody na životním prostředí nebo nelze-li jej zjistit).

Směrnice 2004/35/ES se nevztahuje na škody na životním prostředí nebo hrozby těchto škod způsobené vojenskými konflikty, občanskými válkami nebo povstáním, škody na životním prostředí nebo hrozby těchto škod způsobené výjimečným, nezvladatelným a nevyhnutelným přírodním jevem (např. povodeň, požár, zemětřesení, výbuch sopky), plošné znečištění životního prostředí v případech, kde není možné najít příčinnou souvislost mezi škodou a činností provozovatele a na činnosti, jejichž hlavním účelem je zajištění národní obrany nebo mezinárodní bezpečnosti a činnosti, jejichž jediným účelem je ochrana proti přírodním katastrofám. Směrnice se dále nevztahuje na škody na životním prostředí ani na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, které vznikly při události, za kterou spadá odpovědnost a náhrada škod do oblasti působnosti některé z vyjmenovaných mezinárodních smluv,²⁸⁸ a na škody na životním prostředí nebo jaderná nebezpečí, které mohou být způsobeny činnostmi zahrnutými ve Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EUROATOM) nebo událostí či činnostmi, za které odpovědnost nebo

²⁸⁷ Jedná se např. o provozy zařízení podléhajících povolení podle směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, provozy nakládání s odpady, včetně sběru, dopravy, využití a odstraňování odpadů a nebezpečných odpadů podle směrnice 75/442/EHS o odpadech a směrnice 91/689/EHS o nebezpečných odpadech, o přeshraniční přepravu odpadů podle nařízení Rady (EHS) č. 259/93, o vypouštění do vod povrchových nebo podzemních podle směrnice 76/464/EHS, směrnice 80/68/EHS nebo směrnice 2000/60/ES, o odběry a vzdouvání vod podléhajících povolení podle směrnice 2000/60/ES, o výrobu, používání, skladování, zpracování, plnění, uvolňování do životního prostředí nebo dopravu nebezpečných látek (podle směrnice 67/548/EHS), nebezpečných přípravků (podle směrnice 1999/45/ES), přípravků na ochranu rostlin (podle směrnice 91/414/EHS) nebo biocidních přípravků (podle směrnice 98/8/ES), o uzavřené nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy podle směrnice 90/219/EHS) nebo o nakládání s těžebním odpadem podle směrnice 2006/21/ES.

²⁸⁸ Čl. 4 odst. 2 a příloha č. 4 ke směrnici 2004/35/ES; jedná se o úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním z roku 1992, úmluvu o odpovědnosti a náhradě za škody v souvislosti s přepravou nebezpečných a škodlivých látek po moři z roku 1996 nebo úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu z roku 1989. Blíže k těmto mezinárodním smlouvám srov. kapitulu 5.4..

náhrada škod spadá do působnosti některé z mezinárodních smluv přijatých v oblasti jaderné bezpečnosti.²⁸⁹

K zabránění vzniku a k nápravě škod na životním prostředí zavádí směrnice 2004/35/ES systém preventivních²⁹⁰ a nápravných opatření²⁹¹. K předcházení škodám na životním prostředí mají sloužit preventivní opatření, která mají být prováděna bezodkladně provozovatelem tehdy, když ještě nedošlo ke škodě na životním prostředí, ale hrozí nebezpečí této škody. Členský stát EU má přitom stanovit, že v případě potřeby a rozhodně v případě, kdy bezprostřední hrozba škod na životním prostředí není ani přes preventivní opatření přijatá provozovatelem zažehnána, má provozovatel informovat příslušný orgán co nejdříve o všech podstatných aspektech situace. Příslušný orgán by měl např. požadovat po provozovateli poskytování informací o hrozícím nebezpečí škody nebo o podezření takovéto hrozby, požadovat po provozovateli, aby učinil nezbytná preventivní opatření, dávat provozovateli pokyny, kterými se bude řídit při provádění preventivních opatření, nebo může sám učinit preventivní opatření.

Členské státy EU mají určit příslušné orgány odpovědné za plnění povinností stanovených touto směrnicí.²⁹² Tento orgán má mít povinnost označit provozovatele, který způsobil škodu na životním prostředí nebo bezprostřední ohrožení takovou škodou, stanovit rozsah škody a určí, která nápravná opatření by měla být učiněna s ohledem na přílohu II k této směrnici. Tento orgán má být navíc oprávněn požadovat na provozovateli, aby provedl vlastní hodnocení a dodal nezbytné informace a údaje. Příslušný orgán má mít možnost zmocnit nebo požádat o provedení preventivních nebo nápravných opatření třetí stranu, tj. specializovanou právnickou nebo fyzickou osobu, která je k provedení těchto opatření odborně a technicky způsobilá.

Za provádění preventivních opatření je přednostně odpovědný provozovatel. Pokud se ale provozovateli preventivní opatření nezdaří, či není zjištěn odpovědný provozovatel nebo provozovatel není povinen nést náklady na preventivní opatření ve smyslu směrnice 2004/35/ES, může příslušný orgán provést preventivní opatření sám. Pokud již dojde ke vzniku škody na životním prostředí, má provozovatel povinnost informovat příslušný orgán o všech důležitých podstatných aspektech dané situace a současně učinit všechny možné kroky, aby omezil nebo zabránil další škodě na životním prostředí a negativnímu účinku na lidské zdraví nebo dalšímu snížení funkcí a aby provedl nezbytná nápravná opatření. Příslušný orgán

²⁸⁹ Čl. 4 odst. 4 a příloha č. 5 k směrnici 2004/35/ES.

²⁹⁰ Čl. 5 směrnice 2004/35/ES.

²⁹¹ Čl. 6 a 7 směrnice 2004/35/ES.

²⁹² Čl. 11 směrnice 2004/35/ES.

má mít obdobná oprávnění jako v souvislosti s ukládáním preventivních opatření také ve vztahu k ukládání nápravných opatření. Provozovatel má zjistit, v souladu s přílohou č. 2 ke směrnici 2004/35/ES, možná nápravná opatření a předložit je příslušnému orgánu ke schválení, pokud je příslušný orgán neučinil sám. Příslušný orgán po provedení řízení má rozhodnout, která nápravná opatření se mají provádět.

Náklady na preventivní a nápravná opatření má nést primárně provozovatel, který způsobil škodu na životním prostředí a který je za ni právně odpovědný. Pokud provedl opatření příslušný orgán, mají být podle směrnice 2004/35/ES jím vynaložené náklady vymáhány na provozovateli. K vymáhání nákladů mohou být přitom využity i zajišťovací prostředky v podobě zastavení majetku provozovatele nebo jiné vhodné jistoty. Příslušný orgán ovšem může úhradu nákladů nepožadovat, pokud by náklady na vymáhání byly vyšší než získaná částka, nebo v případě, že provozovatele nelze identifikovat. Směrnice 2004/35/ES obsahuje liberační důvody, které pokud provozovatel prokáže, nemusí nést náklady na preventivní a nápravná opatření.²⁹³ Mezi obligatorní liberační důvody patří skutečnost, že škoda byla způsobena třetí stranou nebo v důsledku její činnosti, ačkoli byla provozovatelem provedena všechna nezbytná bezpečnostní opatření, aby k této škodě nedošlo, nebo byla škoda důsledkem toho, že provozovatel postupoval v souladu s příkazy a pokyny správního orgánu. Mezi fakultativní liberační důvody, jejichž zavedení je ponecháno na zvážení členských států, patří skutečnost, že škoda byla způsobena emisí nebo událostí, které byly výslovně povoleny a jejichž podmínky jsou v souladu s tímto povolením. Další fakultativní liberační důvod představuje skutečnost, že škoda byla způsobena emisí nebo činností nebo způsobem používání výrobku v průběhu činnosti, u kterých provozovatel doloží, že podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy došlo k uvolnění emisí nebo k provádění činností, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobily škody na životním prostředí. Stanovení těchto liberačních důvodů není v souladu s principem „znečišťovatel platí“.

6.2.2. Rozšířená odpovědnost výrobce

Dalším nástrojem, v jejichž rámci dochází k uplatnění principu „znečišťovatel platí“, je koncept tzv. rozšířené odpovědnosti výrobce (*Extended Polluter Responsibility - EPR*), který byl rozpracován v rámci OECD v letech 1994 až 2006. OECD definuje rozšířenou odpovědnost výrobce jako „koncept, kdy by výrobci a dovozci výrobků měly nést významnou

²⁹³ Čl. 8 odst. 3 a 4 směrnice 2004/35/ES.

míru odpovědnosti za environmentální dopady svých výrobků v rámci životního cyklu produktu, včetně dopadů spojených s výběrem materiálů pro výrobky, dopadů vlastního procesu výroby, a navazujících dopadů, vyplývajících z používání a likvidace výrobků. Výrobci přijmou svou odpovědnost, když budou při navrhování svých výrobků minimalizovat vlivy na životní prostředí, a když přijmou právní, fyzikální nebo sociálně-ekonomickou odpovědnost za vlivy na životní prostředí, které nemohou být odstraněny podle návrhu.²⁹⁴

V právních aktech EU z oblasti odpadové legislativy se koncept rozšířené odpovědnosti výrobce stal jedním z nástrojů na podporu navrhování a výroby zboží, jež plně zohledňuje a zjednodušuje účinné využívání zdrojů během celého jejich životního cyklu, včetně jejich dopravy, opětovného použití, demontáže a recyklace. Na základě směrnice 2008/98/ES mohou členské státy EU rozhodnout, že náklady spojené s nakládáním s odpady musí částečně nebo plně nést výrobce výrobku, z něhož se stal odpad, a že tyto náklady mohou sdílet distributoři tohoto výrobku.²⁹⁵ Členské státy mohou přijmout legislativní nebo nelegislativní opatření k zajištění toho, aby se na všechny fyzické nebo právnické osoby, které profesionálně vyvíjejí, vyrábějí, upravují, prodávají nebo dovážejí výrobky (výrobci výrobků) vztahovala rozšířená odpovědnost původce. Tato opatření mohou zahrnovat přijímání vrácených výrobků a odpadu, který zůstává po použití těchto výrobků, jakož i následné nakládání s odpadem a finanční odpovědnost za tyto činnosti.²⁹⁶ Na základě principu odpovědnosti výrobce by výrobci jednotlivých typů výrobků měli být odpovědni za nakládání s odpadem spojeným s výrobky, které uvedou na trh, a měli by financovat náklady na sběr, zpracování a recyklaci veškerých výrobků po odečtení zisku z prodeje využitých materiálů. Na konceptu rozšířené odpovědnosti výrobce je založena právní úprava obsažená v dceřiných směrnicih EU týkajících se jednotlivých výrobků, které upravují různé systémy jejich sběru, zpracování a recyklace, včetně financování těchto činností. Na úrovni právních aktů EU byly takové směrnice přijaty pro vozidla s ukončenou životností, elektrická či elektronická zařízení nebo baterie a akumulátory.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností,²⁹⁷ ve znění pozdějších předpisů, požaduje, aby členské státy přijaly opatření směřující k tomu, aby hospodářské subjekty zavedly systémy pro sběr, zpracování a využití vozidel s ukončenou životností. Členské státy jsou povinny přijmout opatření nezbytná k tomu, aby hospodářské subjekty (zejména výrobci, distributoři či

²⁹⁴ OECD (2001), *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, OECD, Paris.

²⁹⁵ Čl. 14 odst. 2 a čl. 15 odst. 3 směrnice 2008/98/ES.

²⁹⁶ Čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/98/ES.

²⁹⁷ Úř. věst. L 269, 21.10.2000, s. 34.

subjekty provádějící sběr) zavedly systémy sběru všech vozidel s ukončenou životností, a je-li to technicky možné, i sběru použitých dílů tvořících odpad a vyjmutých z osobních automobilů při jejich opravách. Členské státy mají rovněž přijmout opatření, aby na jejich území byla vhodným způsobem dostupná sběrná zařízení.²⁹⁸

Členské státy EU by měly dále zajistit, aby poslední uživatel nebo majitel mohl vozidlo s ukončenou životností předat autorizovanému zpracovatelskému zařízení bez jakýchkoli výdajů v důsledku toho, že vozidlo má nulovou nebo zápornou tržní hodnotu. Členské státy EU by měly rovněž zajistit, aby výrobci hradili veškeré náklady nebo jejich značnou část na zavedení těchto opatření nebo aby za stejných podmínek přijímaly vozidla s ukončenou životností. Členské státy EU přitom mohou stanovit, že předávání vozidel s ukončenou životností nebude zcela zdarma, pokud vozidlo s ukončenou životností neobsahuje podstatné součásti vozidla, zejména motor a karoserii nebo obsahuje odpad, který byl k němu přidán.²⁹⁹

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ),³⁰⁰ ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že zavedení odpovědnosti výrobce je jedním ze způsobů jak podporovat takové návrhy a výrobu elektrických a elektronických zařízení, které zcela zohlední a usnadní jejich opravu, možnou modernizaci, opětovné použití, demontáž a recyklaci. Výrobci elektrických a elektronických zařízení by měli financovat sběr ze sběrných zařízení, zpracování, využití a odstranění OEEZ. Aby bylo dosaženo maximálního účinku koncepce odpovědnosti výrobce, měl by být každý výrobce odpovědný za financování nakládání s odpady ze svých vlastních výrobků. Členské státy EU mají přijmout vhodná opatření, aby byly zřízeny oddělené systémy sběru, které umožní konečným držitelům a distributorům vracet odpad z elektrických a elektronických zařízení z domácností přinejmenším bezplatně. Členské státy mají zajistit dostupnost a přístupnost nezbytných sběrných zařízení s přihlédnutím k hustotě obyvatelstva. Distributoři by měli při dodávce nových výrobků odpovídat za zajištění přinejmenším bezplatného vracení odpadů z elektrických nebo elektronických zařízení distributorovi, a to vždy jedno odpadní zařízení za jeden nový výrobek, pokud jde o zařízení ekvivalentního typu, které plnilo stejnou funkci jako dodávaný výrobek. Členské státy mají rovněž zajistit, aby bylo výrobcům povoleno zřídit a provozovat samostatné nebo kolektivní systémy zpětného odběru odpadních elektrických a

²⁹⁸ Čl. 5 odst. 1 směrnice 2000/53/ES.

²⁹⁹ Čl. 5 odst. 4 směrnice 2000/53/ES.

³⁰⁰ Úř. věst. L 37, 13.2.2003, s. 24.

elektronických zařízení z domácností.³⁰¹ V případě odpadních elektrických nebo elektronických zařízení jiných než z domácností, mají členské státy zajistit, aby výrobci nebo třetí strany jednající jejich jménem zabezpečily sběr těchto odpadů.³⁰² Členské státy mají v neposlední míře zajistit, aby veškerá sebraná odpadní elektrická a elektronická zařízení byla předávána zpracovatelským zařízením s povolením vydaným příslušnými orgány členských států.³⁰³

Směrnice 2002/96/ES dále odlišným způsobem upravuje financování odpadních elektrických a elektronických zařízení z domácností a od jiných uživatelů než jsou domácnosti. Pokud jde o OEEZ z domácností³⁰⁴, měly členské státy nejpozději do 13. srpna 2005 zajistit, aby výrobci financovali přinejmenším sběr, zpracování, využití a environmentálně šetrné odstraňování OEEZ z domácností, uložených ve sběrných zařízeních. U výrobků uvedených na trh po 13. srpnu 2005 musí každý výrobce odpovídat za financování sběru, zpracování, využití a odstraňování OEEZ týkajících se odpadů z vlastních výrobků. Výrobci mají možnost plnit tuto povinnost buď samostatně, nebo zapojením do kolektivního systému. Náklady na sběr, zpracování a environmentálně šetrné odstraňování nesmějí být kupujícím při prodeji nových výrobků sdělovány odděleně. Financování nákladů spojených s nakládáním s OEEZ z výrobků uvedených na trh před 13. srpnem 2005 (historický odpad) musí být zajištěno jedním nebo více systémy, do kterých všichni výrobci, kteří působí na trhu v okamžiku, kdy příslušné náklady vznikají, přispívají úměrně, tj. v poměru k jejich podílu na trhu podle druhu zařízení.

Pokud jde o OEEZ od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, byly členské státy povinny zajistit, aby bylo nejpozději od 13. srpna 2005 zajištěno financování nákladů na jejich sběr, zpracování, využití a environmentálně šetrné odstraňování, z výrobků uvedených na trh po 13. srpnu 2005. Členské státy měly dále zajistit, aby bylo nejpozději od 13. srpna 2005 zajištěno financování nákladů, pokud jde o OEEZ z výrobků uvedených na trh před 13. srpnem 2005 (historický odpad) tak, že v případě nahrazování historického odpadu ekvivalentními novými výrobky nebo novými výrobky plnícími stejnou funkci zajistí financování nákladů výrobci těchto výrobků při jejich dodání. Jako náhradní řešení mohou členské státy stanovit, že do tohoto financování budou částečně nebo úplně zapojeni i uživatelé jiní, než jsou domácnosti.

³⁰¹ Čl. 5 odst. 2 směrnice 2002/96/ES.

³⁰² Čl. 5 odst. 3 směrnice 2002/96/ES.

³⁰³ Čl. 5 odst. 4 směrnice 2002/96/ES.

³⁰⁴ Čl. 8 směrnice 2002/96/ES.

Pokud jde o ostatní historický odpad, zajistí financování nákladů uživatelé jiní, než jsou domácnosti.³⁰⁵

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS,³⁰⁶ ve znění pozdějších předpisů, ve své preambuli stanoví, že na základě principu odpovědnosti výrobce jsou výrobci baterií a akumulátorů odpovědni za nakládání s odpadem spojeným s bateriemi a akumulátory, které uvedou na trh, a měli by financovat náklady na sběr, zpracování a recyklaci veškerých sebraných baterií a akumulátorů po odečtení zisku z prodeje využitých materiálů. Členské státy EU mají zajistit, aby pro odpadní přenosné baterie a akumulátory byly zavedeny vhodné systémy sběru. Tyto systémy přitom mají konečným uživatelům umožnit odkládat odpadní přenosné baterie nebo akumulátory na dostupném místě v jejich okolí. Distributoři, kteří dodávají přenosné baterie nebo akumulátory, mají bezplatně přijímat nazpět odpadní přenosné baterie a akumulátory. Systémy sběru nesmí být zpoplatněny konečným uživatelům při odkládání odpadních přenosných baterií nebo akumulátorů ani je nesmí zavazovat ke koupi nové baterie nebo akumulátoru.³⁰⁷ Pokud systémy sběru splňují tato kritéria, mohou členské státy EU požadovat, aby výrobci takové systémy zřídili, a aby se ostatní hospodářské subjekty takových systémů účastnily.

Členské státy EU zajistí, že výrobci nebo třetí osoby jednající jejich jménem pokryjí jakékoli čisté náklady, které vzniknou při sběru, zpracování a recyklaci odpadních baterií a akumulátorů. Členské státy EU uloží výrobcům nebo třetím osobám, jednajícím jejich jménem, povinnost financovat čisté náklady vyplývající z veřejných informačních kampaní o sběru, zpracování a recyklaci všech odpadních přenosných baterií a akumulátorů. Náklady na sběr, zpracování a recyklaci nesmějí být konečným uživatelům při prodeji nových přenosných baterií a akumulátorů uváděny odděleně.³⁰⁸

6.2.3. Ostatní ekonomické nástroje provádějící princip „znečišťovatel platí“ v oblasti nakládání s odpady

Vedle konceptu rozšířené odpovědnosti výrobce (obsaženého ve směrnicih přijatých pro vozidla s ukončenou životností, elektrická či elektronická zařízení a pro baterie a

³⁰⁵ Čl. 9 odst. 1 směrnice 2002/96/ES.

³⁰⁶ Úř. věst. L 266, 26.9.2006, s. 1.

³⁰⁷ Čl. 8 odst. 1 směrnice 2006/66/ES.

³⁰⁸ Čl. 16 směrnice 2006/66/ES.

akumulátory³⁰⁹) odkazují právní akty EU v oblasti nakládání s odpady na princip „znečišťovatel platí“ ve směrnici o odpadech, směrnici o skládkách odpadů a ve směrnici o nakládání s odpadními oleji. Zmocnění pro přijetí ekonomických nástrojů ve vnitrostátních právních předpisech je dále obsaženo ve směrnici o obalech a odpadech z obalů a ve směrnici o bateriích a akumulátorech.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic³¹⁰ odkazuje ve své preambuli na princip „znečišťovatel platí“ jako na hlavní zásadu na evropské i mezinárodní úrovni a stanoví, že původce i držitel odpadu by měli s odpadem nakládat způsobem, který zajistí vysokou úroveň ochrany životního prostředí a lidského zdraví. V souladu s principem „znečišťovatel platí“ musí náklady spojené s nakládáním s odpady nést prvotní původce odpadu, nebo současný či předchozí držitel odpadu.³¹¹ S prováděním principu „znečišťovatel platí“ v rámci směrnice 2008/98/ES úzce souvisí i zavedení tzv. rozšířené odpovědnosti výrobce, které je jedním z nástrojů na podporu navrhování a výroby zboží, jež plně zohledňuje a zjednodušuje účinné využívání zdrojů během celého jejich životního cyklu, včetně jejich opravy, opětovného použití, demontáže a recyklace.

Směrnice Rady 99/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů,³¹² ve znění pozdějších předpisů, ve své preambuli odkazuje na princip „znečišťovatel platí“ s tím, že je mimo jiné nutné přihlídnout k jakémukoli poškozování životního prostředí způsobenému skládkami. Členské státy EU mají na základě čl. 10 této směrnice přijmout taková opatření, aby cena požadovaná provozovatelem skládky za ukládání jakéhokoli druhu odpadu na skládku zahrnovala náklady spojené se založením a provozem skládky, včetně nákladů na finanční zajištění a odhadovaných nákladů na uzavření skládky a péči o ni po dobu alespoň 30 let po jejím uzavření.³¹³

³⁰⁹ Blíže srov. kapitola č. 6.2.2.

³¹⁰ Úř. věst. L 312, 22.11.2008, s. 3.

³¹¹ Čl. 14 odst. 1 směrnice 2008/98/ES.

³¹² Úř. věst. L 182, 16.7.1999, s. 1.

³¹³ Evropská komise uvažuje o stanovení společných kritérií, včetně ekologicky účinných minimálních sazeb, aby se zdanění skládkování vypracovalo na základě osvědčených postupů. Skládky sice bývají nejhorší možností z hlediska životního prostředí³¹³, tržní signály však často hovoří v jejich prospěch, protože nezohledňují dopad na životní prostředí. Navíc vnitrostátní daně, které odpad, zejména skládkování, zdaňují, mohou sice být účinným způsobem nápravy tohoto narušení a mohou podněcovat k recyklaci a využití odpadu, jejich rozdílná výše by však mohla vést k přepravě odpadu motivované pouze daňovými úsporami a k narušení hospodářské soutěže mezi subjekty nakládajícími s odpadem. Blíže srov. Zelná kniha o tržních nástrojích v oblasti životního prostředí a souvisejících politikách, KOM(2007) 140, 28.3.2007, str. 13.

Směrnice Rady 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji,³¹⁴ ve znění pozdějších předpisů, umožňuje získávat prostředky na podporu zařízení nakládající s odpadními oleji zvláštním zpoplatněním produktů, ze kterých odpadní oleje následně vznikají. Podnikům, které sbírají odpadní oleje nebo s nimi nakládají, mohou být udělovány tzv. náhrady za poskytované služby, a to jako kompenzace v souvislosti s povinnostmi, které ukládají členské státy. Tyto náhrady nesmějí překročit roční nepokryté náklady, které podnik s přihlédnutím k přiměřenému zisku ve skutečnosti zaznamená. Výše takových náhrad nesmí významnou měrou narušit hospodářskou soutěž ani nesmí dát popud ke vzniku umělých modelů obchodování s danými produkty.³¹⁵ Náhrady mohou být mimo jiné financovány formou poplatků uvalených na výrobky, které jsou po použití přeměněny na odpadní oleje. Financování náhrad musí probíhat v souladu s principem „znečišťovatel platí“.³¹⁶

Právní úprava nakládání s obaly a odpady z obalů je obsažena ve **směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES o obalech a obalových odpadech.**³¹⁷ Podle článku 15 této směrnice mohou členské státy EU v případě absence příslušných ekonomických nástrojů na úrovni EU přijmout vlastní opatření k dosažení cílů stanovených touto směrnicí.³¹⁸ Přestože je tento článek formulován s výhledem na přijetí takových ekonomických nástrojů na úrovni unijního práva, nebyly dosud žádné takové ani navrženy.

Velmi podobné ustanovení obsahuje i **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS**³¹⁹, když v článku 9 nabádá členské státy EU, aby k podpoře sběru odpadních baterií a akumulátorů nebo používání baterií a akumulátorů obsahujících méně znečišťující látky použily ekonomické nástroje, např. odstupňované daně.

6.2.4. Poplatky v oblasti ochrany vod

Na úseku ochrany vod byla přijata **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 20. října 2000 ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti**

³¹⁴ Úř. věst. L 194, 25.7.1975, s. 23.

³¹⁵ Čl. 14 směrnice 75/439/EHS.

³¹⁶ Čl. 15 směrnice 75/439/EHS.

³¹⁷ Úř. věst. L 365, 31.12.1994, s. 10.

³¹⁸ Mnoho členských států EU využilo tržní nástroje jako daně, systémy vkladů a náhrad nebo obchodovatelné povolenky pro obalový odpad obecně nebo pro některé jeho druhy (např. nápojové obaly nebo plastické tašky). Dánsko přijalo daň z obalů, aby zohlednilo rozdílné dopady jednotlivých materiálů na životní prostředí, a Lotyšsko také zavedlo rozlišení podle materiálů. Podrobnosti se nacházejí v databázi OECD/EHP o hospodářských nástrojích používaných pro politiku životního prostředí a správu přírodních zdrojů: (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>).

³¹⁹ Úř. věst. L 266, 26.9.2006, s. 1.

vodní politiky³²⁰, která požaduje, aby členské státy EU zajistily do roku 2010 dosažení návratnosti nákladů na vodohospodářské služby různými sektory uživatelů a to na základě ekonomické analýzy³²¹ se zohledněním principu „znečišťovatel platí“. Členské státy EU jsou povinny zajistit, že cenová politika v oblasti vodního hospodářství bude stimulovat uživatele vodních zdrojů k jejich efektivnímu využívání. Směrnice 2000/60/ES vyžaduje navrácení nákladů na vodohospodářské služby, včetně nákladů pro životní prostředí. Z preambule této směrnice vyplývá, že může být vhodné využít ekonomické nástroje jako součást programu opatření, které mají vypracovat členské státy EU pro jednotlivé oblasti povodí. Přitom má být vzata v úvahu zásada návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně nákladů na životní prostředí a vodní zdroje spojené s poškozením nebo nepříznivým dopadem na vodní prostředí, a to zejména v souladu s principem „znečišťovatel platí“.

Podle čl. 9 směrnice 2000/60/ES mají členské státy EU vzít v úvahu zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně nákladů na životní prostředí a nákladů na využívané zdroje, s ohledem na ekonomickou analýzu (provedenou podle přílohy č. 3), a zejména v souladu s principem „znečišťovatel platí“. Do roku 2010 měly členské státy EU zajistit, aby politika poplatků v oblasti vody vytvořila uživatelům dostatečné podněty k tomu, aby užívali vodní zdroje efektivně, a tím přispěli k dosažení environmentálních cílů této směrnice, a aby různá hospodářská odvětví, rozčleněná přinejmenším na průmysl, domácnosti a zemědělství, přiměřeně přispívala k úhradě nákladů na vodohospodářské služby, a to na základě ekonomické analýzy provedené v souladu s přílohou III a v duchu zásady „znečišťovatel platí“. Členské státy EU přitom mohly přihlédnout k sociálním, environmentálním a ekonomickým důsledkům úhrady, jakož i ke geografickým a klimatickým podmínkám dotčených oblastí. Tento článek směrnice 2000/60/ES přitom nijak nebrání financování konkrétních preventivních nebo nápravných opatření směřujících k dosažení cílů této směrnice.

6.2.5. Zdanění energetických produktů a elektřiny

Zdanění energetických produktů a elektřiny nabízí možnost zkombinovat motivační funkci zdanění ve prospěch spotřeby energie, která je energeticky úspornější a je šetrnější k životnímu prostředí, s funkcí fiskální (tj. s možností vytvářet příjmy). Z hlediska aplikace principu „znečišťovatel platí“ v právu EU je významná **směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění**

³²⁰ Úř. věst. L 327, 22.12.2000, s. 275.

³²¹ Podle přílohy č. 3 ke směrnici 2000/60/ES.

energetických produktů a elektřiny³²², ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/74/ES ze dne 29. dubna 2004.³²³ Tato směrnice rozšířila minimální harmonizaci spotřebních daní, původně omezenou na minerální oleje, o elektřinu, zemní plyn a uhlí. Směrnice 2003/96/ES stanoví minimální úrovně zdanění energetických produktů a elektřiny, kterými se rozumí celková výše všech nepřímých daní (s výjimkou DPH), která se vypočítává přímo nebo nepřímo z množství energetických produktů a elektřiny v době jejich propuštění pro domácí spotřebu. V příloze I této směrnice jsou odlišně uvedeny tzv. minimální úrovně zdanění uplatnitelné na pohonné hmoty (olovnatý benzín, bezolovnatý benzín, plynový olej, petrolej, zkapalněný plyn, zemní plyn) a na paliva a elektřinu (plynový olej, těžký topný olej, petrolej, zkapalněný plyn, zemní plyn, uhlí a koks, a elektřina). Členské státy EU tedy musí zásadně uplatňovat sazby ne nižší než stanovené v přílohách této směrnice.

Směrnice 2003/96/ES dále upravuje možnost uplatnit úplné nebo částečné osvobození od daně nebo sníženou úroveň zdanění pro určité druhy energetických produktů či elektřiny jako jsou např. elektřina pocházející z obnovitelných zdrojů energie (sluneční energie, větrná energie, energie vln a přílivu, geotermální energie, vodní energie, biomasa), elektřina vyrobená z emisí metanu z opuštěných uhelných dolů, elektřina vyrobená z palivových článků, zemní plyn a zkapalněný plyn (LPG) nebo energetické produkty a elektřina používané pro kombinovanou výrobu tepla a elektrické energie nebo pro přepravu zboží a osob po železnici, metrem, tramvaji a trolejbusem. Směrnice 2003/96/ES dále stanoví pro řadu členských států přechodná období, během nichž mají tyto státy postupně snížit rozdíly mezi vnitrostátním zdaněním a novými směrnici stanovenými minimálními úrovněmi zdanění.

V roce 2004 došlo v souvislosti s přístupem nových členských států EU (konkrétně Kypru, České republiky, Estonska, Maďarska, Lotyšska, Litvy, Maltu, Polska, Slovinska a Slovenska) ke změně směrnice 2003/96/ES (na základě směrnice 2004/74/ES) v tom smyslu, že těmto členským státům bylo dočasně povoleno uplatňovat další osvobození od daně nebo snížené úrovně zdanění. V souladu se zásadami, na jejichž základě byla podle směrnice 2003/96/ES přechodná období původně poskytnuta, byla taková opatření navržena tak, aby umožnila postupně vyrovnat uplatňované minimální sazby na úrovni EU. Důvodem pro přijetí této změny byla obava, že by minimální sazby stanovené směrnicí 2003/96/ES mohly v přistupujících členských státech způsobit vážné hospodářské a sociální potíže vzhledem k relativně nízké úrovni spotřebních daní uplatňované dříve, k pokračující hospodářské transformaci těchto členských států, k jejich relativně nízkým úrovním důchodu a k jejich

³²² Úř. věst. L 283, 31.10.2003, s. 405.

³²³ Úř. věst. L 157, 30.4.2004, s. 87.

omezené schopnosti kompenzovat toto dodatečné daňové břemeno snížením jiných daní. Zejména růst cen způsobený uplatňováním minimálních sazeb stanovených směrnicí 2003/96/ES by mohl mít nepříznivý dopad na občany těchto států a na jejich národní hospodářství například tím, že by vytvořil neúměrné břemeno pro malé a střední podniky.

Od roku 2009 připravuje Evropská komise změnu směrnice 2003/96/ES, která by obecně měla sladit danou normu s cíli EU na snižování emisí skleníkových plynů **v rámci** systému obchodování s emisními povolenkami (jenž je definován směrnicí 2003/87/ES) a s cíli na zvýšení podílu využívání energie z obnovitelných zdrojů (podle směrnice 2009/28/ES). Nová norma by měla zvýšit minimální sazby zdanění energetických produktů a elektřiny. Současně by se měla rozšířit škála energetických produktů, na něž by se měla revidovaná směrnice vztahovat.³²⁴ Evropská komise ohlásila zavedení jednotné uhlíkové daně jako součást Aktu o jednotném trhu³²⁵ ze dne 13. dubna 2011. Klíčovým opatřením navrhovaným Evropskou komisí je revize směrnice 2003/96/ES³²⁶, aby se zajistilo ucelené zacházení s různými zdroji energií a tím lépe zohlednil energetický obsah výrobků a jejich náročnost z hlediska emisí CO₂.

Evropská komise v této revizi směrnice 2003/96/ES z roku 2011 zejména navrhla:

- a) zavést výslovné rozlišování mezi zdaněním energie, které je konkrétně spojeno s emisemi CO₂, jež lze přičíst spotřebě dotčených produktů (zdanění v souvislosti s CO₂), a zdaněním energie na základě energetického obsahu produktů (všeobecné zdanění spotřeby energie). Zdanění v souvislosti s CO₂ by bylo založeno na referenčních emisních faktorech CO₂ stanovených v bodě 11 přílohy I rozhodnutí Komise 2007/589/ES³²⁷. Všeobecné zdanění spotřeby energie by bylo založeno na výhřevnosti energetických produktů a elektřiny, jak je stanovena v příloze II směrnice 2006/32/ES³²⁸, a v případě biomasy nebo produktů vyrobených z biomasy v příloze III směrnice 2009/28/ES³²⁹;
- b) rozšířit oblast působnosti směrnice o zdanění energie (pokud jde o zdanění v souvislosti s CO₂) na energetické produkty, které v zásadě spadají do oblasti

³²⁴ Srov. Eurokomisař Šemeta chce navrhnout celounijní uhlíkovou daň. In: Euroactiv.cz, 8.3.2010.

³²⁵ KOM(2011) 206 v konečném znění, 13.4.2011.

³²⁶ KOM(2011) 169 v konečném znění, 13.4.2011.

³²⁷ Rozhodnutí Komise 2007/589/ES ze dne 18. července 2007, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 229, 31.8.2007, s. 1).

³²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/32/ES ze dne 5. dubna 2006 o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a o zrušení směrnice Rady 93/76/EHS (Úř. věst. L 114, 27.4.2006, s. 64).

³²⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 16).

působnosti směrnice 2003/87/ES, a současně stanovit povinné osvobození od daně související s CO₂ v případech, na něž se vztahuje systém Společensví o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (EU-ETS). Účelem je zajistit, aby směrnice o zdanění energie náležitě doplňovala směrnici 2003/87/ES, pokud jde potřebu signálu o ceně emisí CO₂, a současně zamezila překrývání mezi systémem EU pro obchodování s emisemi na straně jedné a zdaněním sloužícím k témuž účelu na straně druhé;

- c) revidovat minimální úrovně zdanění, zejména s cílem zajistit, aby u jednotlivých zdrojů energie soudržně zohledňovaly emise CO₂ a výhřevnost, a stanovit přechodná období, je-li to nezbytné;
- d) zrušit možnost, aby členské státy odlišně zdaňovaly plynový olej používaný jako pohonná hmota pro obchodní a neobchodní účely;
- e) sladit směrnici 2003/96/ES se směrnicí Rady 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS³³⁰; nebo
- f) zjednodušit strukturu minimálních úrovní zdanění.

6.2.6. Systém EU o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (EU-ETS)

Systém obchodování s emisemi skleníkových plynů, vyprodukovaných lidskou činností, které způsobují změny klimatu, byl v členských státech EU zaveden na základě **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES³³¹**. Systém pro obchodování s emisemi skleníkových plynů (EU ETS) je tzv. konformním trhem (*compliance market*), což je ekonomický, tržně orientovaný nástroj právní regulace, jehož účelem je zachytit nákladové externality, stanovit jejich objemy, převést je na obchodovatelné cenné papíry a otevřít je pro obchodování mezi znečišťovateli, kteří ponесou tržně stanovenou cenu nákladů spojených se znečištěním.

Tento systém zřízený na základě směrnice 2003/87/ES je celosvětově prvním mezinárodním systémem, který stanovuje emisní stropy oxidu uhličitého (CO₂) a dalších skleníkových plynů na podnikové úrovni. Jako takový navazuje na mezinárodní systém obchodu s emisemi skleníkových plynů zřízený v rámci Kjótského protokolu k Rámcové

³³⁰ Úř. věst. L 9, 14.1.2009, s. 12.

³³¹ Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32.

úmluvě OSN o změně klimatu³³² a na inovační mechanismy zřízené v rámci této mezinárodní smlouvy, kterými jsou mechanismus čistého rozvoje (CDM) a společná realizace (JI).

Základní myšlenkou systému EU ETS je zpoplatnění každé tuny vypuštěného CO₂, obchodovatelnou jednotkou tohoto systému je pak tzv. emisní povolenka. Jedna povolenka poskytuje právo vypustit jednu tunu CO₂. Limit neboli strop pro celkové množství povolenek stanovený v rámci národních alokačních plánů (NAP) pro každé obchodovací období povede k tomu, že některé společnosti jich nebudou mít dostatek a budou je muset kupovat. Společnosti, které své emise udrží pod úrovní, kterou jim zaručují povolenky, mohou nadbytečné povolenky, za cenu vytvořenou stávající nabídkou a poptávkou, prodat. Právní rámec EU ETS přitom nestanoví, kde a jak se obchodování s povolenkami má odehrávat. Společnosti a další aktéři na trhu spolu obchodují buď přímo, nebo nakupují a prodávají prostřednictvím jedné z několika organizovaných evropských burz či s pomocí jakýchkoli jiných zprostředkovatelů, kteří se na novém trhu objevili a využívají jeho výhod. Společnosti, které budou mít problém udržet množství emisí v rozmezí určeném povolenkami, mají na výběr z několika možností. Mohou podniknout opatření, kterými své emise sníží (např. investovat do efektivnějších technologií nebo využívat energetické zdroje méně náročné na produkci skleníkových plynů), mohou si na trhu nakoupit další povolenky a/nebo kredity CDM/JI nebo učinit obojí. Tato pružnost zajišťuje snižování emisí skleníkových plynů nákladově co nejefektivnějším způsobem a stimuluje tak investice do nízkouhlíkových technologií.³³³

Národní alokační plány (NAP) členských států musí být založeny na objektivních a transparentních kritériích.³³⁴ Alokační plán musí odrážet cíl členského státu stanovený v rámci Kjótského protokolu, jeho momentální stav a plán jeho plnění. Klíčové je celkové množství povolenek. Přidělení přílišného množství povolenek by znamenalo, že by muselo být vyvinuto větší a potenciálně méně nákladové efektivní úsilí o snížení emisí v hospodářských odvětvích, které do systému EU ETS nespádají. Množství přidělovaných povolenek každému zařízení musí zohledňovat potenciál zařízení snížit emise z každé jeho činnosti a nesmí převyšovat předpokládaný počet, který zařízení potřebuje. Pokud mají

³³² Op. cit. sub. 260, blíže srov. kapitola 5.6.

³³³ Akce EU proti změně klimatu – Systém EU pro obchodování s emisemi. Evropská komise. Lucemburk, 2009, ISBN 978-92-79-13400-5.

³³⁴ Srov. Cajchanová, A.: Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. České právo životního prostředí č. 3/2008 (24), str. 43-58.

členské státy v úmyslu k dosažení svých národních emisních cílů využít kredity CDM a JI, musí takové plány odůvodnit, například rozpočtovými prostředky k nákupu kreditů.³³⁵

Princip obchodování s emisemi má potenciál se uplatnit u mnoha hospodářských odvětví a skleníkových plynů, systém EU ETS se však zaměřuje na emise, které lze s vysokou přesností měřit, nahlašovat a ověřovat. Každé zařízení v systému EU ETS musí na své emise všech šesti skleníkových plynů, regulovaných Kjótským protokolem, mít povolení od příslušného orgánu. Podmínkou udělení povolení je, aby byl podnik schopný monitorovat a ohlašovat své emise. Povolení přitom není totéž co povolenka. Povolení vytyčuje pro zařízení požadavky na monitorování a ohlašování, zatímco povolenky jsou obchodovatelnou jednotkou systému. Jednotlivé podniky jsou povinny své emise skleníkových plynů, na které se vztahuje systém EU ETS, ohlašovat po uplynutí každého kalendářního roku. Soubor pokynů pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů, kterými se mají řídit jednotlivá zařízení, přijala Evropská komise ve formě rozhodnutí Komise 2007/589/ES,³³⁶ ve znění rozhodnutí Komise 2010/345/EU.³³⁷

Systém EU ETS byl spuštěn v roce 2005 a geograficky se rozšiřoval tak, jak se až na svých 27 členských států rozrůstala EU. Aby se mezinárodní trh pro obchodování s emisními povolenkami mohl dále rozšiřovat, umožňuje EU ETS formální propojení se slučitelnými systémy závazně stanovujícími stropy emisí skleníkových plynů v jiných částech světa. V prvním obchodovacím období, tj. v letech 2005 až 2007, se systém vztahoval na CO₂ ze zařízení s vysokými emisemi v energetickém a teplárenském průmyslu a vybraných energeticky náročných průmyslových odvětví, jež představují spalovny, ropné rafinerie, koksovny, železárně a ocelárny, cementárny, sklárny, vápenky, cihelny, keramičky, celulózky a papírny. Ve druhém obchodovacím období, tj. v letech 2008 až 2012, jsou do něj zahrnuty rovněž emise oxidu dusného z výroby kyseliny dusičné. V roce 2008 se do tohoto systému zapojily i sousední státy EU - Island, Lichtenštejnsko a Norsko. Pokud jde o průmyslové sektory, systém EU ETS se v současné době vztahuje přibližně na 11 000 vysoce energeticky náročných zařízení v energetickém a výrobním odvětví. Od roku 2012 dojde k jeho rozšíření na emise z letecké dopravy, směřující na evropská letiště i z nich. Znamená to, že letecké

³³⁵ Evropská komise vydala pro uplatnění těchto pravidel v prvním a druhém obchodovacím období pro členské státy konkrétní pokyny. Jedná se o sdělení Komise KOM(2003)830 a sdělení Komise KOM(2005)703 v konečném znění.

³³⁶ Rozhodnutí Komise 2007/589/ES ze dne 18. července 2007, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 229, 31.8.2007, s. 1).

³³⁷ Rozhodnutí Komise 2010/345/EU ze dne 8. června 2010, o změně rozhodnutí 2007/589/ES, pokud jde o zahrnutí pokynů pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů ze zachytávání, přepravy a geologického ukládání oxidu uhličitého (Úř. věst. L 155, 22.6.2010, s. 34).

společnosti všech zemí původu budou na emise vyprodukované při letech do EU, z EU a v rámci EU potřebovat emisní povolenky.

V roce 2008 se EU zavázala snížit své celkové emise CO₂ do roku 2020 minimálně o 20% v porovnání s úrovní v roce 1990 a až o 30%, pokud se v rámci nové celosvětové dohody o klimatu zavážou ke srovnatelnému snižování i další rozvinuté státy.³³⁸

Na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009³³⁹ dojde od roku 2013 k zásadní revizi systému EU ETS, který se dále rozšíří a bude zahrnovat další průmyslová odvětví i více skleníkových plynů (emise CO₂ z petrochemického průmyslu, výroby amoniaku a hliníku, emise oxidu dusného z výroby kyseliny dusičné, adipové a glyoxylové, a emise zcela fluorovaných uhlovodíků z výroby hliníku). Vlády jednotlivých členských států EU zároveň budou moci ze systému EU ETS vyjmout malá zařízení, pokud jejich emise odpovídajícím způsobem sníží jinými platnými fiskálními či dalšími opatřeními.

Od roku 2013 bude systému EU ETS zahrnovat rovněž zařízení na zachycování, přepravu a geologické ukládání CO₂, na které se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006³⁴⁰. Tato zařízení si budou muset kupovat veškeré povolenky, ale nebudou mít povinnost odevzdávat povolenky za emise CO₂, které byly trvale uloženy v přírodních horninových strukturách.

V rámci revize EU ETS bude dále od roku 2013 stávající systém 27 národních emisních stropů, realizovaných prostřednictvím národních alokačních plánů (NAP), nahrazen jediným stropem pro emisní povolenky pro celou EU. Jediný strop pro emisní povolenky pro celou EU musí být stanoven v takové výši, aby byl nákladově efektivní a zároveň umožňoval dosažení cílů snížení emisí. Strop vstoupí v platnost v polovině období 2008-2012 a až do roku 2020 a dále bude lineárně snižován o 1,74 %, což znamená, že do konce roku 2020 klesne počet dostupných povolenek na úroveň o 21 % nižší, než činilo množství ověřených emisí za rok 2005.

Základním principem pro přidělování povolenek se od roku 2013 stane jejich dražení, které nahradí stávající systém, v němž je většina povolenek vládami přidělována zdarma.

³³⁸ Akce EU proti změně klimatu: V čele celosvětových kroků do roku 2020 i dále. Evropská komise. Lucemburk, 2010.

³³⁹ Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 63.

³⁴⁰ Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 114. Blíže srov. Handrlica, J.: Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého (Carbon Capture and Storage, CCS). České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 3-32.

Dražby povolenek budou pořádány vládami jednotlivých států podle pravidel obsažených v nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí 2003/87/ES.³⁴¹ Tato změna systému EU ETS bude lépe odpovídat principu „znečišťovatel platí“. Energetické podniky, emitující skleníkové plyny, si od roku 2013 budou v zásadě muset kupovat veškeré povolenky, neboť zkušenosti ukazují, že výrobci energie dokážou přenést hypotetické náklady na emisní povolenky na své zákazníky, dokonce i když jsou tyto povolenky zdarma. Za jistých podmínek však některé členské státy dostanou možnost se u stávajících elektráren od tohoto pravidla dočasně odchýlit. V roce 2013 budou takovýmto způsobem moci podnikům přidělit až 70 % povolenek zdarma, ale tento podíl se bude muset postupně snižovat, až v roce 2020 dosáhne nulové hodnoty. V jiných odvětvích se bude k dražení přecházet postupně: v roce 2013 bude nákup dražením realizován u 20 % povolenek, tento podíl naroste do roku 2020 na 70 % a cílem je dosáhnout dražení celého množství do roku 2027. Některá energeticky náročná průmyslová odvětví však podle směrnice 2009/29/ES mohou obdržet výjimku, pokud by se mělo za to, že je ohrožena jejich konkurenceschopnost. Poskytnutí takové výjimky by však nebylo v souladu s principem „znečišťovatel platí“.

6.2.7. Poplatky za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly

Princip „znečišťovatel platí“ se uplatňuje rovněž v právních aktech EU, které byly přijaty v oblasti regulace dopravy. Doprava představuje jeden z nejvýznamnějších zdrojů emisí znečišťujících látek. Mezi nepříznivé účinky silniční dopravy na životní prostředí patří zejména znečištění ovzduší emisemi oxidu uhličitého, oxidu siřičitého, oxidů dusíku nebo částicemi a také hluk a dopravní přetížení. V oblasti dopravy je vedle zdanění pohonných hmot energetickými daněmi na úrovni unijního práva upraven obecný rámec zpoplatnění těžkých silničních motorových vozidel daněmi z vozidel a časovým nebo výkonovým poplatkem za užití vybrané dopravní infrastruktury.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly³⁴², ve znění směrnice 2006/38/ES³⁴³, se vztahuje na daně z vozidel, mýtné a poplatky za užívání ukládané na motorová vozidla, které jsou určeny nebo používány výlučně k silniční přepravě zboží a

³⁴¹ Úř. věst. L 302, 18.11.2010, s. 1.

³⁴² Úř. věst. L 187, 20.7.1999, s. 42.

³⁴³ Úř. věst. L 157, 9.6.2006, s. 8.

jejichž maximální přípustná hmotnost činí více než 3,5 tun. Směrnice 1999/62/ES stanoví minimální daňové sazby pro jednotlivé kategorie a podkategorie vozidel a přitom ponechává v případě daně z vozidel na libovůli členských států EU stanovení způsobu vyměřování a vybírání těchto daní za podmínky dodržení minimálních sazeb, stanovených směrnicí pro jednotlivé kategorie vozidel podle počtu náprav a celkové hmotnosti. Pro poplatky za užití vybrané dopravní infrastruktury – v současném znění omezené na transevropské sítě – vyžaduje směrnice dodržení stanovených maximálních sazeb a v případě výkonového zpoplatnění (mýtného) i řady dalších omezení.

Spravedlivější systém vybírání poplatků za užívání pozemních komunikací založený na principu „uživatel platí“ a na schopnosti uplatňovat princip „znečišťovatel platí“, například prostřednictvím mýtného podle účinku vozidel na životní prostředí, je důležitý pro podporu udržitelné dopravy v členských státech EU.³⁴⁴ Důležitým prvkem systému výběru poplatků je skutečnost, že uživatel má možnost přijímat rozhodnutí, která ovlivní zatížení mýtným, a to výběrem nejméně znečišťujících vozidel, období s nižší hustotou provozu nebo méně zatížených dopravních cest.³⁴⁵ Směrnice 1999/62/ES proto umožňuje až 100% rozlišení sazeb poplatků podle plnění emisních tříd jednotlivými vozidly (podle klasifikace „EURO“).

Směrnice 1999/62/ES dále výslovně uvádí, v jakém rozsahu mohou členské státy EU využívat místní systémy poplatků v zájmu zlepšení podmínek dopravy a snížení dopravního přetížení měst. Tato směrnice nebrání členským státům nediskriminačně uplatňovat regulační poplatky určené k boji proti dopadům na životní prostředí, včetně špatné kvality ovzduší, na jakýchkoliv silnicích, zvláště v městských oblastech, včetně silnic transevropské sítě, vedoucích přes městské oblasti.³⁴⁶

V roce 2006 vyzvaly Evropský parlament a Rada Evropskou komisi, aby vypracovala zprávu o všeobecně použitelném, transparentním a srozumitelném modelu pro hodnocení externích nákladů v dopravě, například nákladů v důsledku znečištění a přetížení dopravy, který by sloužil jako základ pro budoucí výpočty poplatků za pozemní komunikace. Komise byla vyzvána, aby navrhla strategii na postupné zavedení tohoto modelu pro všechny druhy dopravy, a připojila k ní návrh na revizi směrnice 1999/62/ES.³⁴⁷

³⁴⁴ Bod 2 preambule směrnice 2006/38/ES.

³⁴⁵ Bod 10 preambule směrnice 2006/38/ES.

³⁴⁶ Čl. 9 odst. 1a písm. b) směrnice 1999/62/ES ve znění směrnice 2006/38/ES. Tyto regulační poplatky byly zavedeny v několika městech EU, např. v Londýně nebo Stockholmu. Zjištění ukazují, že ve zpoplatněné oblasti se zvýšila průměrná rychlost dopravy a zároveň se snížily emise (částic, oxidu dusíku a oxidu uhličitého) a energetická spotřeba silniční dopravy. Srov. KOM (2007) 140, 28.3.2007.

³⁴⁷ Čl. 11 směrnice 1999/62/ES, ve znění směrnice 2006/38/ES.

V roce 2008 předložila Evropská komise sdělení³⁴⁸, které zahrnuje požadovaný model pro hodnocení externích dopadů v dopravě i strategii vedoucí k jeho zavedení. Cílem tohoto modelu je správné stanovení cen za dopravu tak, aby lépe zohledňovaly náklady na skutečné užívání vozidel, vlaků, letadel nebo lodí z hlediska znečištění, přetížení dopravy a změny klimatu. Ve všech druzích dopravy je třeba uplatňovat postupný přístup, zejména pak v odvětví silniční dopravy, vzhledem k jeho vlivu na dopravní systém a podílu na provozu a emisích. V tomto odvětví to znamená větší uplatňování mýtného, které je rozlišeno podle ujeté vzdálenosti, místa a doby užití komunikace ve vztahu k externím nákladům, které vznikly v důsledku užití vozidel.

V této souvislosti předložila Evropská komise rovněž návrh revize směrnice 1999/62/ES³⁴⁹, jehož cílem je vybízet členské státy k tomu, aby za účelem zlepšení účinnosti a vlivu silniční nákladní dopravy na životní dopravy rozlišily výběr poplatků. Návrh vychází z širší strategie převést daňovou zátěž od spotřebitele (uživatele) směrem ke znečišťovateli. Návrh umožňuje členským státům zohlednit v mýtném některé externí náklady, jakými jsou znečištění, hluk nebo dopravní zácpy. Tyto poplatky by měly provozovatele dopravy vybízet k tomu, aby používali ekologičtější vozidla, volili si méně přetížené trasy, optimálním způsobem naložili svá vozidla, a účinněji tak využívali dopravní infrastrukturu.³⁵⁰

6.2.8. Poplatky za překročení emisí oxidu uhličitého

Zcela novým ekonomickým nástrojem přijatým v oblasti dopravy je poplatek za překročení emisí oxidu uhličitého. **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 443/2009 ze dne 23. dubna 2009, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy pro nové osobní automobily v rámci integrovaného přístupu Společenství ke snižování emisí CO₂ z lehkých užitkových vozidel**³⁵¹, umožňuje Evropské komisi uložit výrobcům osobních automobilů poplatek za překročení emisí CO₂. Tento poplatek, jehož výše se vypočítá způsobem stanoveným v čl. 9 tohoto nařízení, lze uložit za každý kalendářní rok, počínaje rokem 2012, v němž průměrné specifické emise CO₂ výrobce překročí jeho cíl pro specifické emise v daném roce. Poplatek za překročení emisí je příjmem souhrnného rozpočtu Evropské unie.

³⁴⁸ KOM (2008) 435 v konečném znění.

³⁴⁹ KOM (2008) 436 v konečném znění.

³⁵⁰ Dne 7. června 2011 schválil tento návrh Evropský parlament. Nová pravidla, která budou moci uplatnit pouze státy, které využívají systém elektronického mýtného (tj. včetně České republiky), budou platit ve všech členských státech EU do dvou let. Blíže srov. Státy EU budou moci zvýšit mýtné kvůli znečišťování životního prostředí. Euroactiv.cz, 8.6.2011.

³⁵¹ Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 1.

6.3. Poskytování státní podpory k ochraně životního prostředí v EU

V rámci unijního práva je princip „znečišťovatel platí“ uplatňován rovněž v rámci pravidel pro poskytování státní podpory v rámci EU. Právní úprava EU, týkající se poskytování veřejné podpory na ochranu životního prostředí, je mnohem detailnější a propracovanější než úprava obsažená v doporučeních OECD nebo v mezinárodních úmluvách, přijatých v rámci WTO. Vzhledem k tomu, že kontrola státních podpor má zásadní význam pro fungování společného trhu v EU, zabývá se touto problematikou dosti významná část unijního práva, a to včetně jeho práva primárního.³⁵²

Na úrovni EU je poskytována státní podpora v oblasti ochrany životního prostředí ve formě dotací ze strukturálních fondů³⁵³, z Fondu soudržnosti (*Cohesion Fund*)³⁵⁴, z finančního nástroje LIFE³⁵⁵, popř. z dalších rozpočtových titulů. Poskytování státní podpory z těchto nástrojů, které je určeno na financování opatření na odstranění znečištění životního prostředí, není podle L. Krämera³⁵⁶ plně slučitelné s principem „znečišťovatel platí“, na jehož základě má za znečištění platit znečišťovatel a nikoli daňový poplatník.

V průběhu let docházelo v členských státech EU ke zpřesňování pojmu státní podpora, za kterou je nyní považována jakákoli státem nebo ze státních prostředků poskytnutá výhoda, jestliže jsou kumulativně splněny čtyři podmínky: (a) přináší prospěch z transferu prostředků od státu (včetně nižších územně správních celků), (b) přináší příjemci výhodu, která ho zbavuje plateb jinak zatěžujících jeho činnost, (c) je poskytována selektivně určitým podnikům nebo k výrobě určitého zboží, a (d) může, byť potencionálně, ovlivnit obchod mezi členskými státy. Postupem času se v rozhodovací praxi Evropské komise, usměrňované kontrolou ze strany Evropského soudního dvora, zpřesnil výklad pojmu státní podpora, který v současné době zahrnuje jakoukoli veřejnou podporu, včetně té poskytované místní či regionální správou, a to nejen podpory přímé, ale i nepřímé jako např. ušlý daňový příjem. Zároveň pro posouzení toho, zda se jedná o podporu, není rozhodující forma ani účel, ale vliv na konkurenci.³⁵⁷

³⁵² Čl. 107 SFEU, k tomu blíže srov. kapitola 5.1.

³⁵³ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25).

³⁵⁴ Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 79).

³⁵⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 614/2007 ze dne 23. května 2007 o finančním nástroji pro životní prostředí (LIFE+), (Úř. věst. L 149, 9.6.2007, s. 1).

³⁵⁶ Op. cit. sub. 276.

³⁵⁷ EC Commission: Vademecum Community Rules on State Aid, 2007.

Evropská komise ve svém Akčním plánu pro státní podpory z roku 2005³⁵⁸ uvedla, že opatření státní podpory mohou být účinným nástrojem pro dosažení cílů společného zájmu. Státní podpory mohou za určitých okolností napravit selhání trhu, a tím zlepšit fungování trhů a zvýšit konkurenceschopnost. Mohou rovněž pomáhat při podpoře udržitelného rozvoje, a to bez ohledu na nápravu selhání trhu.

Konkrétní pravidla pro poskytování státní podpory v rámci EU jsou upravena v tzv. pokynech Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí, které vypracovala Evropská komise v letech 1994³⁵⁹, 2001³⁶⁰ a 2008. Tyto pokyny mají doporučující povahu, jsou určeny jednotlivým členským státům EU a Evropská komise jimi usiluje o zpřesnění a transparentnost procesu posuzování slučitelnosti státních podpor. V roce 2008 byly v Úředním věstníku EU publikovány zatím poslední **Pokyny Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí**.³⁶¹ Pokyny stanoví podmínky pro povolování státních podpor, aby se reagovalo na ta selhání trhu, která nevedou k optimální úrovni ochrany životního prostředí. Nejčastěji přitom tržní selhání v oblasti ochrany životního prostředí souvisí s negativními externalitami, paradoxně je však poskytování podpor odvozených od zamezených externalit považováno za výjimečný způsob určení výše přípustné podpory.

Pro účely těchto pokynů Evropská komise definovala princip „znečišťovatel platí“ jako *„skutečnost, že by náklady na opatření určené k odstranění znečištění měl nést znečišťovatel, který jej způsobil, s výjimkou případů, kdy nelze určit osobu odpovědnou za vznik znečištění nebo ji podle právních předpisů Společenství nebo členského státu nelze učinit odpovědnou nebo ji nelze přimět k tomu, aby nesla náklady na sanaci.“* Znečištěním se pro účely těchto pokynů rozumí *„škoda, kterou znečišťovatel přímo nebo nepřímo způsobil na životním prostředí, nebo vytvoření podmínek vedoucích ke vzniku této škody na okolí a přírodních zdrojích“*; znečišťovatelem pak *„osoba, která přímo nebo nepřímo poškozuje životní prostředí nebo vytváří podmínky, které k takovému poškození vedou“*.

Pokyny rozlišují dva způsoby vedoucí k dosažení vyšší úrovně ochrany životního prostředí, na jejichž základě mohou členské státy EU poskytovat státní podporu. Jedná se o:

³⁵⁸ Akční plán pro státní podpory - Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009, KOM(2005) 107 v konečném znění.

³⁵⁹ Úř. věst. C 72, 10.3.1994, s. 3-9. Evropská komise v pokynech z roku 1994 popsala princip „znečišťovatel platí“ jako „princip, na základě kterého by ekonomický subjekt nesl úplné náklady na znečištění způsobené jeho činností“ a dále konstatovala, že „princip „znečišťovatel platí“ vyžaduje, aby všechny environmentální náklady byly internalizovány, tj. převzaty do produkčních nákladů podniků.“

³⁶⁰ Úř. věst. C 37, 3.2.2001, s. 3. V pokynech z roku 2001 Evropská komise konstatovala, že „pokud jsou požadavky na životní prostředí vzaty v potaz v dlouhodobém období, ceny musí přesně odrážet náklady a náklady na ochranu životního prostředí musí být úplně internalizovány.“

³⁶¹ Op. cit. sub. 279.

- a) kladné individuální pobídky (na úrovni podniku) ke snížení znečištění a dalších negativních dopadů na životní prostředí, aby bylo dosaženo vyšší úrovně ochrany, než je úroveň upravená právními předpisy EU. Příjemce podpory v takovém případě sníží míru znečišťování, protože získává podporu na to, aby změnil své chování, a ne proto, že musí platit náklady za znečištění. Cílem takové státní podpory je přímo reagovat na selhání trhu související s negativními důsledky znečišťování;
- b) kladné pobídky určené k zavedení vnitrostátní právní úpravy v oblasti životního prostředí, která je přísnější než právní předpisy EU. Členské státy EU mohou rovněž přijmout vnitrostátní právní úpravu, která je přísnější než právní předpisy EU. To však může v případě některých podniků vést ke vzniku dodatečných nákladů a může to ovlivnit jejich konkurenční podmínky. S ohledem na různou velikost podniků, jejich postavení na trhu, používané technologie a další specifika nemusí tyto náklady navíc představovat stejnou zátěž pro všechny podniky. V tomto případě je možné, že státní podpora bude zapotřebí k tomu, aby zmenšila zatížení nejvíce dotčených podniků, a členským státům tak umožnila přijmout vnitrostátní právní úpravu v oblasti životního prostředí, která je přísnější než právní předpisy EU.

Oproti předchozím pokynům z roku 2001 byl nově zaveden dvojí režim posuzování – standardní posuzování podpor spadajících pod stanovenou hranici a detailní posuzování pro podpory nad stanovenou hranici a podpory pro nové provozy pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, pokud je objem podpory odvozen z výpočtu zamezených externích nákladů. Další novinkou je zavedení testu vyváženosti (*balancing test*) jako obecného posuzovacího kritéria pro posouzení pravidel státní podpory i jednotlivých případů.³⁶²

Evropská komise dále vymezila okruhy opatření, které mohou být za splnění stanovených podmínek slučitelné s vnitřním trhem EU. Tyto okruhy zahrnují podpory pro podniky řídící se přísnějšími předpisy, než jsou právní předpisy EU (případně zvyšují úroveň ochrany životního prostředí, pokud v dané oblasti neexistuje společný předpis). Dále podpory pro včasné přizpůsobení se budoucím standardům EU, podpory pro studie ke zvyšování investic do ochrany životního prostředí, podpory na úsporu energií, pro obnovitelné zdroje energií, pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny a pro dálkové vytápění, podpory pro nakládání s odpady, pro nápravu kontaminovaných lokalit, pro přemísťování podniků, podpory v rámci systémů obchodovatelných povolení a podpory ve formě daňových úlev nebo osvobození od environmentálních daní.

³⁶² Máca, V.: New Guidelines of the EU Commission on Environmental State Aid: Who will Gain and Who will Lose? Common Law Review, No. 11/2009, str. 19-23.

Osvobození či úlevy z environmentálních daní připadají v úvahu pro vybrané sektory nebo kategorie podniků při zvyšování daní vedoucích k celkově vyšší internalizaci externích nákladů, resp. vytváření podnětů ke zvyšování ochrany životního prostředí. Podmínkou slučitelnosti takové podpory je její přiměřenost, a to jak v dimenzi nezbytnosti pro vybrané hospodářské sektory nebo kategorie podniků (výrazný vliv na výrobní náklady, který nelze přenést na konečné spotřebitele apod.), tak i přiměřenosti co do výše podpory. Posledně zmíněná podmínka bude splněna vždy, vztahuje-li se na vybrané subjekty alespoň minimální úroveň zdanění stanovená směrnicí 2003/96/ES, jinak bude posuzována v závislosti na možnostech snížení spotřeby (či produkce emisí), nebo uzavření dohody ke snížení znečištění.

6.4. Judikatura Soudního dvora EU

Soudní dvůr EU se zabýval interpretací principu „znečišťovatel platí“ zejména v oblastech nakládání s odpady a odpovědnosti za škody na životním prostředí. Z judikatury tohoto soudu, která se týká principu „znečišťovatel platí“ v oblasti nakládání s odpady, je významný zejména rozsudek ze dne 24. června 2008 ve věci C-188/07, *Commune de Mesquer v. Total France SA, Total International Ltd.*, který poskytuje výklad směrnice o odpadech (75/442/EHS). V oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí poskytl Soudní dvůr EU výklad směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (2004/35/ES) ve dvou rozsudcích ze dne 9. března 2010 vydaných ve věci C-378/08 a ve spojených věcech C-379/08 a C-380/08 *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA*.

V rozsudku ze dne 24. června 2008 ve věci C-188/07³⁶³ se Soudní dvůr EU vyjadřoval k právní povaze těžkého topného oleje prodaného jako palivo. Taková látka podle Soudního dvora nepředstavuje odpad ve smyslu směrnice 75/442/EHS, je-li využívána nebo uváděna na trh za hospodářsky výhodných podmínek a může-li být skutečně použita jako palivo bez potřeby předchozího procesu zpracování. Ropné látky vypuštěné do moře v důsledku havárie lodi, které byly smíšeny s vodou, jakož i s usazeninami a byly rozneseny podél pobřeží členského státu, kde byly vyvrženy, představují odpad ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice 75/442/EHS, pokud již nemohou být využity nebo uvedeny na trh bez předchozího procesu zpracování. Použití zásady „znečišťovatel platí“ ve smyslu čl. 174 odst. 2 smlouvy ES a čl. 15 směrnice 75/442/EHS, by bylo zmařeno, pokud by osoby mající podíl na vzniku odpadu, ať

³⁶³ Úř. věst. C 209, 15.8.2008, s. 10.

již se jedná o držitele, nebo předchozího držitele odpadu, či dokonce výrobce výrobku, z něhož odpad vznikl, měly uniknout své finanční odpovědnosti stanovené směrnicí, přestože je jasné prokázán původ ropných látek, které byly vypuštěny do moře, i když neúmyslně, a které způsobily znečištění pobřežního území členského státu. Ukáže-li se, že náklady spojené s odstraněním odpadu vzniklého vypuštěním ropných látek do moře v důsledku havárie nejsou nahrazeny Mezinárodním fondem pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním nebo nemohou být takto nahrazeny z důvodu překročení výše odškodnění stanovené pro tuto škodnou událost a že ustanovení vnitrostátního práva členského státu o omezení či zproštění odpovědnosti – včetně práva vyplývajícího z mezinárodních úmluv – brání tomu, aby tyto náklady byly nahrazeny vlastníkem plavidla nebo nájemcem plavidla, přestože je třeba je považovat za „držitele“ ve smyslu čl. 1 písm. c) směrnice 75/442/EHS, bude tedy muset takové vnitrostátní právo k zajištění náležitého provedení článku 15 této směrnice umožnit, aby byly uvedené náklady nahrazeny výrobcem výrobku, z něhož vznikl odpad, který se takto rozšířil. Nicméně v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ může být takový výrobce povinen nahradit tyto náklady pouze tehdy, pokud v důsledku své činnosti přispěl k riziku vzniku znečištění způsobeného havárií plavidla.

V rozsudku ze dne 9. března 2010 ve věci C-378/08³⁶⁴ měl Soudní dvůr za to, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí (2004/35/ES) nebrání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje příslušnému orgánu, aby předpokládal existenci příčinné souvislosti mezi provozovatelem a zjištěným znečištěním, a to z důvodu, že se jejich zařízení nacházejí v blízkosti znečištěné oblasti. Podle zásady „znečišťovatel platí“ musí nicméně tento orgán pro účely stanovení této domněnky příčinné souvislosti disponovat věrohodnými důkazy, které jeho domněnku mohou podložit, jako například skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele, nebo shoda mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými provozovatelem v rámci jeho činnosti. Soudní dvůr navíc uvedl, že příslušný orgán není povinen prokázat zavinění ze strany provozovatelů, jejichž činnosti jsou považovány za příčinu škod na životním prostředí. Naproti tomu, tomuto orgánu přísluší, aby předem identifikoval zdroj zjištěného znečištění – v tomto ohledu disponuje širokým prostorem pro uvážení postupů a prostředků, které je třeba zvolit – a délky trvání takového šetření.

Ve spojených věcech C-379/08 a C-380/08³⁶⁵ Soudní dvůr EU rozhodl, že příslušný orgán je oprávněn podstatně změnit opatření k nápravě škod na životním prostředí, o nichž

³⁶⁴ Úř. věst. C 113, 1.5.2010, s. 8.

³⁶⁵ Úř. věst. C 113, 1.5.2010, s. 10.

bylo rozhodnuto v kontradiktorním řízení vedeném ve spolupráci s dotýčnými provozovateli, a která již byla vykonána nebo jejichž výkon již započal. Za účelem přijetí takového rozhodnutí je tento orgán nicméně povinen (a) vyslechnout provozovatele, s výjimkou případu, kdy si naléhavost stavu životního prostředí vyžaduje okamžitý zásah ze strany příslušného orgánu; (b) vyzvat zejména osoby, na jejichž pozemku se mají tato opatření provádět, aby předložily svá vyjádření, a tato vyjádření zohlednit, a (c) uvést ve svém rozhodnutí důvody, na nichž se jeho volba zakládá, a případně důvody, které mohou ospravedlnit to, že nemusel nebo nemohl být proveden důkladný přezkum, například z důvodu naléhavosti stavu životního prostředí.

Soudní dvůr EU měl rovněž za to, že tato směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nebrání vnitrostátní právní úpravě, která příslušnému orgánu dovoluje, aby výkon práva provozovatelů užívat své pozemky podmínil tím, že provedou požadovanou nápravu škody na životním prostředí, a to i když uvedené pozemky nejsou dotčeny těmito pracemi, neboť již byly předmětem dřívějších „sanačních“ opatření, nebo že nikdy nebyly znečištěny. Takové opatření však musí být odůvodněno cílem zabránit zhoršení stavu životního prostředí nebo podle zásady omezitelnosti cílem předejít vzniku nebo opětovnému výskytu dalších škod na životním prostředí na pozemcích provozovatelů přilehlých k celému mořskému břehu, který je předmětem nápravných opatření.

6.5. Shrnutí

Princip „znečišťovatel platí“ je v rámci unijního práva zakotven jak v primárním právu, tak zejména v jednotlivých právních aktech sekundárního unijního práva. Prostřednictvím ekonomických nástrojů je princip „znečišťovatel platí“ v unijním právu uplatňován zejména v rámci zdanění energetických produktů a elektřiny, poplatků za používání pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, poplatků v oblasti ochrany vod, ekonomických nástrojů odpadové legislativy, popř. v rámci systému EU pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Princip „znečišťovatel platí“ je dále prováděn zejména v právní úpravě odpovědnosti za škody na životním prostředí, v rámci konceptu rozšířené odpovědnosti výrobce obsaženém v odpadové legislativě nebo v souvislosti s pravidly pro poskytování státní podpory na ochranu životního prostředí.

Nejpodrobnější harmonizace unijního práva v oblasti ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí se týká oblasti energií. Sem patří především zdanění energií, podpora obnovitelných zdrojů a do značné míry i systém obchodování s povolenkami na emise

skleníkových plynů. Nejdelší historii má harmonizace v oblasti zdanění energií, jejím prvořadým účelem je však harmonizace vnitřního trhu EU, hlediska ochrany životního prostředí a provádění principu „znečišťovatel platí“ jsou spíše vedlejším cílem. Naopak ochrana životního prostředí je prvořadým cílem podpory obnovitelných zdrojů energie, příslušné právní předpisy EU³⁶⁶ ovšem neukládají přímou povinnost členským státům EU zavádět ekonomické nástroje a provádět tak princip „znečišťovatel platí“. Stupeň harmonizace unijního práva v jiných oblastech ochrany životního prostředí je podstatně nižší a obecnější, s jednou podstatnou výjimkou – právní akty EU zpravidla dosti podrobně upravují rámcové podmínky a pravidla poskytování veřejných podpor na ochranu životního prostředí ze zdrojů EU.

Stávající spíše pružný a obecný přístup směrnice o zdanění energetických produktů a elektřiny nemusí ve všech případech umožňovat účinnou integraci cílů energetické úspornosti a šetrného chování k životnímu prostředí do harmonizace na úrovni unijního práva. Jednou z možností jak důsledněji naplnit princip „znečišťovatel platí“ by *de lege ferenda* mohlo být rozdělení minimální úrovně zdanění energetických produktů a elektřiny na energetický a ekologický prvek (složku). To by se mohlo projevit ve vnitrostátní právní úpravě v podobě zavedení energetické daně a ekologické (emisní) daně. Energetický produkt by se tak danil jednak podle množství emisí CO₂, které se uvolňují při spalování, jednak podle výhřevnosti, tj. podle množství energie obsažené v daném palivu. Takto by se daňová zátěž přesunula směrem k fosilním palivům a zároveň by došlo ke zvýhodnění energeticky účinnějších způsobů využití daného paliva.

V rámci unijního práva dochází k uplatňování principu „znečišťovatel platí“ rovněž prostřednictvím systému EU pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. K efektivnějšímu naplňování principu „znečišťovatel platí“ by *de lege ferenda* přispělo, kdyby si všichni provozovatelé emitující skleníkové plyny museli kupovat veškeré povolenky v aukci a nedostávali je zdarma. Tento přístup zavádí revize směrnice o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů z roku 2009, na jejímž základě by mělo postupně od roku 2013 docházet k přechodu od bezplatného přidělování povolenek směrem k jejich dražení.

³⁶⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 16). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/8/ES ze dne 11. února 2004 o podpoře kombinované výroby tepla a elektřiny založené na poptávce po užitečném teple na vnitřním trhu s energií a o změně směrnice 92/42/EHS (Úř. věst. L 52, 21.2.2004, s. 50).

Pokud jde o zpoplatnění používání pozemních komunikací, jako vhodné se za účelem efektivnějšího provedení principu „znečišťovatel platí“ jeví převést daňovou zátěž od spotřebitele (uživatele) pozemních komunikací směrem ke znečišťovateli. *De lege ferenda* bude proto nezbytné zohlednit v mýtném některé externí náklady, jakými jsou zejména znečištění nebo hluk. Tyto poplatky pak budou provozovatele dopravy lépe motivovat k tomu, aby používali vozidla šetrnější k životnímu prostředí.

V rámci unijního práva je princip „znečišťovatel platí“ definován v tzv. pokynech Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí, které vydala Evropská komise v roce 2008. Použití principu „znečišťovatel platí“ bylo dále zpřesněno v judikatuře Soudního dvora EU, a to zejména ve vztahu k právní úpravě nakládání s odpady (podle směrnice o odpadech) a právní úpravě odpovědnosti za škodu na životním prostředí (podle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí).

7. Princip „znečišťovatel platí“ v českém právním řádu

7.1. Úvod do problematiky

Princip „znečišťovatel platí“ se prostřednictvím mezinárodního a unijního práva promítá také do vnitrostátního právního řádu ČR. V platné právní úpravě ČR je princip „znečišťovatel platí“ upraven na obecné úrovni v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. V tomto zákoně sice není princip „znečišťovatel platí“ výslovně zmíněn mezi základními zásadami ochrany životního prostředí, ale je specifikován zejména prostřednictvím právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu (§ 27) a obecné úpravy ekonomických nástrojů (§ 31).

Princip „znečišťovatel platí“ je prováděn zejména prostřednictvím právní úpravy odpovědnosti za ekologickou újmu, která je obsažena v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a dále v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V rámci odpovědnostních předpisů se principu „znečišťovatel platí“ dotýká rovněž právní úprava odpovědnosti za jaderné škody upravená v atomovém zákoně (zákon č. 18/1997 Sb.).

Právní předpisy složkového charakteru (zákon o ochraně ovzduší, zákon o odpadech, vodní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu) provádí princip „znečišťovatel platí“ prostřednictvím právní úpravy ekonomických nástrojů v podobě poplatků za znečištění životního prostředí (poplatky za vypouštění odpadních vod, poplatky za znečišťování ovzduší, poplatky za ukládání odpadů) a právní úpravy nápravných opatření k odstranění závadného stavu.

Základním cílem ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí je ekonomická stimulace regulovaného subjektu k volbě takového způsobu chování, který je co nejpříznivější pro životní prostředí a jeho ochranu. Jejich cílem je posílit soulad chování regulovaných subjektů se zájmy ochrany životního prostředí a sblížit tak hodnocení takového chování z hledisek ekonomické výhodnosti a environmentální vhodnosti.³⁶⁷ Princip ekonomické stimulace vychází z ustanovení § 31 a 32 zákona o životním prostředí a je dále rozveden v dalších právních předpisech na ochranu životního prostředí. Rámcová právní úprava ekonomických nástrojů je obsažena v zákoně o životním prostředí. Za znečišťování životního prostředí, případně jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů platí fyzické

³⁶⁷ Dienstbier, F.: Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. In: České právo životního prostředí č. 4/2004 (14), s. 50.

nebo právnické osoby daně, poplatky, odvody a další platby, stanoví-li tak zvláštní předpisy.³⁶⁸ Zvláštní předpisy rovněž podle zákona o životním prostředí³⁶⁹ stanoví, kdy mohou být právnické nebo fyzické osoby, které chrání životní prostředí nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů nebo poskytováním úvěrů a dotací.

Z hlediska provedení principu „znečišťovatel platí“ jsou nejvýznamnějšími ekonomickými nástroji poplatky za znečišťování životního prostředí (emisní poplatky), daně (ekologické, resp. spotřební), popř. systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Mezi emisní poplatky, které jsou znečišťovatelé povinni platit podle českého práva, patří poplatek za znečišťování ovzduší (podle zákona o ochraně ovzduší), poplatek za vypouštění odpadních vod (podle vodního zákona), poplatek za ukládání odpadů (podle zákona o odpadech), popř. odvody do jaderného účtu k ukládání radioaktivních odpadů (podle atomového zákona).

Princip „znečišťovatel platí“ se v rámci ekonomických nástrojů dale promítá do zdanění minerálních olejů (podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů) a do zdanění zemního plynu, pevných paliv a elektřiny (podle zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů). Mimo to lze za vyjádření principu „znečišťovatel platí“ považovat i zavedení zcela nového ekonomického nástroje v podobě systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (podle zákona č. 695/2004 Sb., o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Teoreticky lze uvažovat i o tom, že princip „znečišťovatel platí“ se promítá do právní úpravy deliktní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za přestupky, jiné správní delikty či trestní činy. Systém deliktní odpovědnosti za poškození životního prostředí je upraven zejména v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (trestněprávní odpovědnost), a dále v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a v jednotlivých právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí (odpovědnost za přestupky či jiné správní delikty). Podle platné právní úpravy může poškozením životního prostředí dojít za určitých okolností ke vzniku trestněprávní odpovědnosti fyzické osoby spočívající ve spáchání úmyslného nebo nedbalostního trestného činu poškození a ohrožení

³⁶⁸ § 31 zákona č. 17/1992 Sb.

³⁶⁹ § 32 zákona č. 17/1992 Sb.

životního prostředí nebo dalších trestných činů, jejichž speciální skutkové podstaty jsou uvedeny v trestním zákoníku.³⁷⁰

Znečišťovateli, kterým může být podnikající i nepodnikající fyzická či právnická osoba, může být uložena pokuta za přestupek nebo správní delikt podle jednotlivých složkových předpisů na úseku ochrany životního prostředí.³⁷¹ Oproti tomu za jednotlivé skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí, které jsou upraveny v hlavě VIII trestního zákoníku, nemůže být znečišťovateli (fyzické osobě) uložen peněžitý trest. S ukládáním peněžitých trestů znečišťovatelům (právníckým osobám) však počítá připravovaný návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.³⁷²

7.2. Právní úprava odpovědnosti za škody a ekologickou újmu v ČR

Právní úprava odpovědnosti za klasické škody na majetku a na lidském zdraví je upravena v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu je v ČR obsažena v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a dále v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V rámci odpovědnostních předpisů se principu „znečišťovatel platí“ dotýká rovněž právní úprava odpovědnosti za jaderné škody, která je upravena v zákoně č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

7.2.1. Odpovědnost za škody podle občanského zákoníku

V oblasti soukromého práva se princip „znečišťovatel platí“ odráží zejména v systému soukromoprávní civilní odpovědnosti za škody, který je upraven v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Podle § 415 občanského zákoníku je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví,

³⁷⁰ Ustanovení § 293 a 294 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. K tomu blíže srov. Stejskal, V.: Nový trestní zákon 2010. České právo životního prostředí č. 1/2009 (25), str. 43-47.

³⁷¹ Tak například pokutu do výše 500 000 Kč může vodoprávní úřad uložit fyzické osobě jako původci havárie, která se dopustí přestupku tím, že neučiní bezprostřední opatření k odstranění příčin nebo následků havárie nebo se při jejím odstraňování neřídí schváleným havarijním plánem, pokyny vodoprávního úřadu nebo ČIŽP [§ 123 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb.]. ČIŽP může uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč právníckým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů [§ 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa].

³⁷² Sněmovní tisk 285. Srov. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=285>.

na majetku, na přírodě a životním prostředí. Dále se však občanský zákoník vztahuje pouze na škody na majetku nebo na lidském zdraví. Pojem „škoda“ je v občanském zákoníku pojímán jako majetková ztráta na věci. Pojmy „škoda na přírodě a životním prostředí“ občanský zákoník nedefinuje.

V rámci obecné odpovědnosti rozlišuje občanský zákoník odpovědnost za škodu, která byla způsobena porušením právních povinností a vznikla zaviněním škůdce³⁷³ a odpovědnost za škody způsobené jinému provozní činností³⁷⁴. Za škodu způsobenou provozní činností občanský zákoník považuje škodu způsobenou činností, která má provozní povahu, nebo věci použitou při činnosti; fyzikálními, chemickými, popřípadě biologickými vlivy provozu na okolí; nebo oprávněným prováděním nebo zajištěním prací, jimiž je způsobena jinému škoda na nemovitosti nebo je mu podstatně ztíženo nebo znemožněno užívání nemovitosti. Odpovědnost za škody způsobené provozní činností vzniká bez ohledu na to, zda došlo k porušení právní povinnosti, nevyžaduje se přitom ani zavinění škůdce. Zprostit se odpovědnosti může pouze ten, kdo prokáže, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí, nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného. Jedná se tedy o tzv. objektivní odpovědnost, která však není absolutní, protože se jí lze zprostit (liberovat). V případě uplatnění odpovědnosti za škody způsobené provozní činností³⁷⁵, resp. provozem zvláště nebezpečným³⁷⁶, může často jít i o náhradu škod na životním prostředí. Rozsah náhrady škody podle občanského zákoníku je však jedním z limitujících faktorů aplikace občanského zákoníku na odškodňování ztrát na životním prostředí. Podle § 442 odst. 1 občanského zákoníku se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk). Způsob náhrady škody je upraven v odstavci druhém, podle kterého se škoda hradí v penězích; požádá-li však o to poškozený a je-li to možné a účelné, hradí se škoda uvedením do předešlého stavu. Při určení výše škody na věci se vychází z ceny v době poškození³⁷⁷. Jistý typ škod na životním prostředí, odpovídající zejména škodám na mimo-produkčních funkcích životního prostředí (např. oslabení retenční funkce pozemku, ztráta druhové rozmanitosti nebo nevhodná změna druhové skladby), však nelze prokazovat jako poškození věci a jejich náhradu tedy občanský zákoník nepřiznává.

Další skutečností, která odlišuje klasické soukromoprávní pojetí odpovědnosti za škody na majetku obsažené v občanském zákoníku od odpovědnosti za ekologickou újmu, je

³⁷³ Ustanovení § 420 občanského zákoníku.

³⁷⁴ Ustanovení § 420a občanského zákoníku

³⁷⁵ Op. cit. sub. 374.

³⁷⁶ Ustanovení § 432 občanského zákoníku.

³⁷⁷ Ustanovení § 443 občanského zákoníku.

skutečnost, že některé složky či součásti životního prostředí, na kterých může vzniknout ekologická újma, jsou buď přímo ze zákona (podzemní a povrchová voda podle § 3 vodního zákona, jeskyně podle § 61 odst. 3 zákona o ochraně přírody) nebo nepřímo na základě jejich povahy (ovzduší nebo chráněné druhy volně žijících živočichů), vyloučeny z předmětu vlastnického práva.

Meze využití institutu náhrady škody pro nápravu ztrát na životním prostředí jsou omezené, neboť spočívají zejména v nezbytnosti její přesné kvantifikace, možnosti uplatňovat ji jen na „vlastnitelné“ složky životního prostředí a zejména v principu volné dispozice (včetně absence účelové vázanosti získaných prostředků). Tyto skutečnosti spolu s problémy prokazování příčinné souvislosti (kauzality), někdy též zavinění a poměrně krátkých lhůt k uplatňování náhrady škody, pak činí institut náhrady škody v klasickém pojetí pro ochranu životního prostředí v širší míře v podstatě nepoužitelný.³⁷⁸

7.2.2. Odpovědnost za ekologickou újmu podle zákona o životním prostředí

Definice ekologické újmy je obsažena v § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kde je vymezena jako *„ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.“* Ekologická újma je v tomto zákoně pojímána primárně jako nemateriální celospolečenská ztráta na životním prostředí, kterou nepociťuje pouze jeden subjekt, např. vlastník, ale celá veřejnost. Podle této definice může ekologická újma vzniknout i na těch složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnického práva. Stejně tak může ekologická újma vzniknout jak z oprávněné lidské činnosti, která je prováděna v souladu s právem, tak i z protiprávní (nelegální) lidské činnosti. Může vzniknout a projevit se jako zjevná ztráta na životním prostředí nebo může existovat latentně a projevit se až za několik let od jejího vzniku (tady se jedná o případ tzv. starých zátěží).

Ekologická újma vzniká na rozdíl od škody i na těch složkách životního prostředí, které nejsou či nemohou být věcmi (ovzduší) a nejsou předmětem vlastnictví (povrchové a podzemní vody, volně žijící živočichové, jeskyně). Ke ztrátám na životním prostředí dochází na věcech, které nemusí být výlučně nebo převážně výsledkem lidské činnosti (např. pěstovaný les ve školkách), resp. nemusí být výsledkem této činnosti vůbec (planě rostoucí dřeviny). Ekologická újma může být pocíťována jako ztráta nejen vlastníkem věci, ale, vzhledem k předchozím odstavcům, i jako ztráta celé společnosti. Je to ztráta nejen

³⁷⁸ Op. cit. sub. 13, str. 86.

v materiálním a ekonomickém, ale i biologickém, estetickém, sociálním či kulturním pohledu (např. zásah do krajinného rázu). Ekologická újma je obtížně vyčíslitelná, lze ji určit jen nepřímou, kvantifikace v penězích je problematická, často pro komplikovanost hodnotících metod a spornost ohodnocení předmětu ochrany (typů přírodních stanovišť, složek krajiny, krajinného rázu, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin).³⁷⁹ Ekologická újma je rovněž obtížně napravitelná, v praxi přichází v úvahu nejčastěji uvedení do původního stavu (to ovšem v praxi stejně není absolutní) a tak dochází na alternativní řešení, kterými jsou kompenzační opatření. Na rozdíl od klasické škody u ekologické újmy nepřichází v úvahu finanční náhrada, možné je pouze vyčíslit náklady na uvedení do původního stavu či na provedení kompenzačních opatření. Na rozdíl od škody ekologická újma může působit nejen zjevně, ale i skrytě, resp. může se projevit až za několik let od svého vzniku.

Předpoklady vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu jsou stanoveny v § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení platí, že každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích. Souběh těchto náhrad se nevylučuje. Způsob výpočtu ekologické újmy a další podrobnosti má stanovit zvláštní předpis.

Pojem poškozování životního prostředí definuje zákon č. 17/1992 Sb. v § 8 odst. 2 jako *“zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy”*. V § 8 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. je upravena definice pojmu znečišťování. Jedná se o *“vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané prostředí”*. Z uvedené definice poškozování životního prostředí vyplývá, že k odpovědnosti za ekologickou újmu dochází teprve porušováním právních povinností subjektu v takové míře, při které dojde k překročení mezních hodnot, určujících hranici, kdy je překročena únosnost zatížení životního prostředí.³⁸⁰ Jiným protiprávním jednáním podle § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. může být porušení právní povinnosti stanovené zákonem, správním aktem vydaným na základě zákona nebo z veřejnoprávní smlouvy. Způsobení vzniku ekologické újmy jako následku jednání je dalším předpokladem

³⁷⁹ Např. tzv. Hessenská metoda či metoda z ní vycházející, navržená kolektivem pod vedením Doc. Sejáka a Ing. Dejmal: Hodnocení a oceňování biotopů ČR. ČEÚ, Praha 2003.

³⁸⁰ Pekárek M. a kol.: Ekologická újma a právní odpovědnost. Sborník příspěvků. MU v Brně, 1993, str. 20.

vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu. Příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a způsobením ekologické újmy jako škodlivého následku je třetím nezbytným předpokladem pro uplatnění právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Její prokázání je však jednou z největších problémů praktické aplikace. Mezi funkce odpovědnosti za ekologickou újmu patří funkce reparační a funkce kompenzační. Reparační funkce spočívá v nápravě ekologické újmy způsobené protiprávním jednáním, obnovením přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Kompenzační funkce spočívá v náhradním plnění, není-li uvedení do původního stavu možné či účelné.

Podle § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. je náprava ekologické újmy možná třemi způsoby. V první řadě je to obnova přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Hovoří se o naturální restituci, uvedení do původního stavu. Za předpokladu, že toto není možné nebo účelné, má původce povinnost provést náhradní opatření (kompenzační opatření) jiným způsobem. Poslední možností nápravy ekologické újmy je náhrada v penězích. Zde měl zřejmě zákonodárce na mysli rovněž formu kompenzace, kdy původce sám neprovádí nápravná opatření, ale hradí pouze finanční náklady spojené s provedením tohoto nápravného opatření. Uplatňování tohoto ustanovení však v praxi značně komplikuje fakt, že dodnes nebylo naplněno zmocnění, podle kterého způsob výpočtu ekologické újmy a další podrobnosti stanoví zvláštní právní předpis. Důvodem je ovšem mimo jiné značná obtížnost výpočtu ekologické újmy, a to z toho důvodu, že se jedná o ztrátu imateriální. Jelikož zákon č. 17/1992 Sb. postrádá určení konkrétních správních orgánů a procesní ustanovení pro nápravná opatření, je zajištění nápravy ekologické újmy v praxi řešeno na základě zvláštních zákonů, které upravují ochranu jednotlivých složek životního prostředí (např. zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, lesní zákon) nebo ochranu před zvláštními zdroji ohrožení (např. zákon o odpadech, atomový zákon).

Určitou návaznost použití institutu ekologické újmy lze nalézt v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Orgán ochrany přírody může ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin.³⁸¹ Zajištěním náhradní výsadby nebo zaplacením odvodu je zároveň splněna povinnost náhradního opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. i náhrady ekologické újmy podle § 27 zákona č. 17/1992 Sb.³⁸² Orgán ochrany přírody dále může z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení jím vydané rozhodnutí změnit, popřípadě zrušit vyžadují-li to zájmy přírody a krajiny

³⁸¹ Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

³⁸² Ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb.

chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, zejména vznikla-li nebo hrozí-li vážná ekologická újma³⁸³ nebo dochází-li při činnosti vykonávané na základě rozhodnutí k porušování ustanovení tohoto zákona nebo k podstatnému poškození jiných oprávněných zájmů v ochraně přírodního prostředí.³⁸⁴

7.2.3. Odpovědnost za ekologickou újmu podle zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v návaznosti na směrnici 2004/35/ES³⁸⁵ práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmě a při její nápravě, došlo-li k ní nebo hrozí-li bezprostředně na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích vymezených tímto zákonem, na vodě nebo půdě, a dále výkon státní správy v této oblasti.³⁸⁶

Zákon č. 167/2008 Sb. je založen na zásadě „odpovědnosti původce“. Ve své podstatě tento princip znamená, že příslušný subjekt odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje či poškozuje životní prostředí, resp. jeho jednotlivé složky (vybrané části přírody, voda a půda). Povinnost provádět preventivní opatření nebo nápravná opatření a nést s tím související náklady má provozovatel vykonávající provozní činnost, která je zařazena do seznamu provozních činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu³⁸⁷, pokud mezi touto činností a ekologickou újmou, nebo její bezprostřední hrozbou je příčinná souvislost. V tomto případě

³⁸³ Ustanovení § 84 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb.

³⁸⁴ Ustanovení § 84 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb.

³⁸⁵ Blíže srov. kapitola 6.2.1.

³⁸⁶ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb.

³⁸⁷ Mezi provozní činnosti uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 167/2008 Sb. patří provozování zařízení podléhajících vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.), provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podléhajících souhlasu podle zákona o odpadech (č. 185/2001 Sb.), vypouštění odpadních vod do povrchových nebo podzemních vod, čerpání znečištěných podzemních vod a jejich následné odvádění do vod povrchových nebo podzemních, odběr povrchových nebo podzemních vod, čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následné vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie, vzdouvání nebo akumulace povrchových vod podléhajících povolení podle vodního zákona a zacházení se závadnými látkami podle vodního zákona (č. 254/2001 Sb.), nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a přípravky podle zákona o chemických látkách a přípravcích (č. 356/2003 Sb.), přípravky na ochranu rostlin podle zákona o rostlinolékařské péči (č. 326/2004 Sb.) nebo biocidními přípravky podle zákona o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh (č. 120/2002 Sb.), resp. podle zákona o ochraně veřejného zdraví (č. 258/2000 Sb.), přeprava nebezpečných chemických látek a nebezpečných chemických přípravků potrubím nebo v železniční, silniční, vodní vnitrozemské, letecké nebo námořní dopravě podle zákona o drahách (č. 266/1994 Sb.), zákona o silniční dopravě (č. 111/1994 Sb.), zákona o vnitrozemské plavbě (č. 114/1995 Sb.) nebo zákona o námořní plavbě (č. 61/2000 Sb.), přeshraniční přeprava odpadů podle zákona o odpadech (č. 185/2001 Sb.), provozování stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší podléhajících povolení podle zákona o ovzduší (č. 86/2002 Sb.), nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty podléhajících povolení podle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty (č. 78/2004 Sb.) a nakládání s odpadem z těžebního průmyslu podle zákona č. 157/2009 Sb.

se jedná se o režim objektivní odpovědnosti (tj. odpovědnosti za výsledek). Vedle toho má povinnost provádět preventivní opatření nebo nápravná opatření a nést s tím související náklady rovněž provozovatel, který způsobil ekologickou újmu na chráněných druzích volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin či přírodních stanovištích nebo vyvolal její bezprostřední hrozbu provozní činností neuvedenou v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Předpokladem vzniku takové povinnosti je vznik nebo bezprostřední hrozba ekologické újmy na chráněném druhu volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo na přírodním stanovišti, výkon provozní činnosti neuvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 167/2008 Sb. v rozporu s právními předpisy a příčinná souvislost mezi provozní činností provozovatele, která je vykonávána v rozporu s právními předpisy, a vznikem nebo bezprostřední hrozbou ekologické újmy.³⁸⁸

Zákon č. 167/2008 Sb. zavádí k zabránění vzniku a k nápravě ekologické újmy systém preventivních a nápravných opatření, která je ze zákona povinen provádět provozovatel. Provozovatel je povinen předcházet vzniku ekologické újmy a v rozsahu stanoveném zákonem přijímat preventivní opatření. Provozovatel, který svou provozní činností způsobil ekologickou újmu, je povinen v rozsahu stanoveném zákonem přijímat nápravná opatření. Za provádění preventivních a nápravných opatření je přednostně odpovědný provozovatel (znečišťovatel), který má nést rovněž náklady na tato opatření.

Provedení principu „znečišťovatel platí“ se v zákoně č. 167/2008 Sb. promítá zejména do právní úpravy náhrady nákladů na preventivní a nápravná opatření, která je obsažena zejména v § 12 a 13 tohoto zákona. Provozovatel, který způsobil ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu, je povinen nést náklady, a to i v případě, kdy preventivní nebo nápravná opatření zajistí příslušný orgán.³⁸⁹ Pro případ, že ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu způsobil více provozovatelů, zákon č. 167/2008 Sb. zavádí tzv. společnou a nerozdílnou odpovědnost, když stanoví, že tito provozovatelé nesou náklady společně a nerozdílně.³⁹⁰

Náklady se pro účely zákona č. 167/2008 Sb. rozumí náklady potřebné na předcházení ekologické újmy nebo na její nápravu, včetně nákladů na zjištění a posouzení ekologické újmy, posouzení vzniku její bezprostřední hrozby, nákladů na řízení³⁹¹, nákladů na provedení

³⁸⁸ Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Leges Praha, 2009, 336 s.

³⁸⁹ Ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 167/2008 Sb.

³⁹⁰ Ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 167/2008 Sb.

³⁹¹ Náklady na řízení (v daném případě zejména na řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatřeních podle § 8 zákona č. 167/2008 Sb.) jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně případných

preventivních nebo nápravných opatření nebo jejich vymáhání od provozovatele, nákladů na sběr dat, sledování či kontrolu.³⁹² Za náklady pro účely definice podle tohoto zákona se považují rovněž náklady na náhradu za majetkovou újmu nebo omezení vzniklá vlastníkům cizích nemovitostí při provádění preventivních nebo nápravných opatření podle § 9 odst. 4 zákona č. 167/2008 Sb.³⁹³

Nicméně zákon č. 167/2008 Sb. současně v § 12 odst. 3 a 4 stanoví celkem 4 výjimky z výše uvedené povinnosti nést náklady na preventivní a nápravná opatření, které v praxi princip „znečišťovatel platí“ oslabují. Prvních dvou výjimek, vyplývajících z § 12 odst. 3, se provozovatel může dovolat *ex lege*. Provozovatel činnosti uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 167/2008 Sb., který provedl preventivní nebo nápravná opatření, nenese náklady, pokud prokáže, že ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba (a) byla způsobena třetí osobou a došlo k ní i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření, nebo (b) je důsledkem splnění rozhodnutí nebo jiného závazného aktu orgánu veřejné správy a nejedná se o rozhodnutí nebo akty vydané k odstranění nebo zmírnění emisí nebo událostí způsobených provozní činností provozovatele. O dalších dvou výjimkách, vyplývajících z § 12 odst. 4, rozhoduje příslušný orgán na základě žádosti provozovatele. Příslušný orgán rozhodne, že provozovatel činnosti, uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 167/2008 Sb., který provedl nápravná opatření k odstranění ekologické újmy, nebo za kterého je zajistil příslušný orgán, nenese jejich náklady, pokud prokáže, že (a) neporušil právní předpisy nebo rozhodnutí vydaná na jejich základě a ekologická újma byla způsobena emisí nebo událostí, která byla výslovně povolena podle zvláštních předpisů, nebo (b) podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy došlo k emisím nebo k dané provozní činnosti, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobily ekologickou újmu. Na základě § 12 odst. 5 má orgán veřejné správy, který vydal rozhodnutí nebo jiný závazný akt [podle § 12 odst. 3 písm. b)] nebo povolení k výkonu provozní činnosti podle zvláštních předpisů [podle § 12 odst. 4 písm. a)], proplatit vynaložené náklady provozovateli, který prokáže některou z výše uvedených výjimek. Zpětné proplácení vynaložených nákladů provozovateli, který způsobil ekologickou újmu, není v souladu s principem „znečišťovatel platí“.

správních poplatků, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady na provedení důkazů, tlumočné a odměna za zastupování (§ 79 správního řádu).

³⁹² Ustanovení § 2 písm. q) zákona č. 167/2008 Sb.

³⁹³ Op. cit. sub. 393, str. 71.

7.2.4. Odpovědnost za jaderné škody podle atomového zákona

Právní úprava odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení za jadernou škodu je v ČR upravena v hlavě páté atomového zákona a dále ve Vídeňské úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody³⁹⁴, na kterou atomový zákon odkazuje. Obecná ustanovení občanského zákoníku, týkající se odpovědnosti, příp. výše a rozsahu hrazené škody, se použijí pouze tehdy, nestanoví-li atomový zákon či Vídeňská úmluva jinak. Ustanovení občanského zákoníku by se tedy použila především pro stanovení rozsahu a způsobu náhrady jaderné škody.

Odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení za jadernou škodu způsobenou každou jednotlivou jadernou událostí, je omezena v případě jaderných zařízení pro energetické účely, skladů a úložišť vyhořelého jaderného paliva, určeného pro tato zařízení, nebo jaderných materiálů, vzniklých zpracováním tohoto paliva, částkou 8 miliard Kč. U ostatních jaderných zařízení a přeprav je škoda limitována částkou 2 miliardy Kč. Do výše těchto částek poskytuje stát záruku za uspokojení přiznaných nároků, pokud nebyly uhrazeny z pojištění či jiného finančního zajištění. Provozovatelé jaderných zařízení musí sjednat pojištění na povinnou částku vyšší než 2 miliardy v případě, kdy jejich ručení je limitováno částkou 8 miliard Kč, či do výše 200 milionů Kč v ostatních případech.³⁹⁵

Právo na náhradu jaderné škody se promlčí, jestliže nárok na její úhradu nebyl uplatněn ve lhůtě tří let ode dne, kdy se poškozený o události, která vedla k jaderné škodě, a o tom, kdo za ni odpovídá, dozvěděl nebo mohl dozvědět, nejpozději však ve lhůtě deseti let ode dne vzniku takové události, popřípadě po uplynutí platnosti pojištění, pokud byla platnost pojištění delší.

Z hlediska aplikace principu „znečišťovatel platí“ se *de lege ferenda* jako vhodné jeví zavedení neomezené odpovědnosti provozovatele za jaderné škody, kterou připouští jak Vídeňská tak také Pařížská úmluva.³⁹⁶ Provozovatel jaderného zařízení, který způsobí tímto provozem škodu, by podle tohoto principu měl odpovídat za veškeré náklady na její odstranění.

³⁹⁴ Blíže srov. kapitola 5.4.5.

³⁹⁵ Princip omezené odpovědnosti provozovatele jaderných zařízení za jaderné škody je předmětem rozsáhlé kritiky. Blíže srov. Handrlica, J.: Nad budoucí českou právní úpravou odpovědnosti za jaderné škody. České právo životního prostředí č. 1/2009 (25), str. 14.

³⁹⁶ Na konceptu neomezené odpovědnosti provozovatele jaderných zařízení za jadernou škodu je založena právní úprava např. v Japonsku, Rakousku, Německu či ve Švýcarsku (op. cit. sub. 395, str. 51).

7.3. Právní úprava nápravných opatření v ČR

Způsob nápravy závadného stavu na životním prostředí, resp. na jednotlivých přírodních zdrojích, lze nalézt v podobě institutu nápravných opatření. Jedná se o specifický právní nástroj nápravy ekologicky závadného stavu, který je upraven v jednotlivých zvláštních právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí. Obsahem tohoto institutu je povinnost odstranit závadný stav, tedy něco konat.³⁹⁷

V zásadě lze rozlišit dvě kategorie nápravných opatření podle způsobu vzniku povinnosti vedoucí k jejich provedení. První kategorií jsou nápravná opatření, u kterých povinnost jejich provedení vyplývá přímo ze zákona (*ex lege*). Druhou kategorií jsou nápravná opatření, u kterých je povinnost jejich provedení ukládána rozhodnutím příslušného orgánu vydaným ve správním řízení.

7.3.1. Nápravná opatření vyplývající ze zákona

Jako příklad nápravných opatření, u kterých povinnost jejich provedení vyplývá přímo ze zákona, lze uvést havarijní stavy podle vodního zákona nebo podle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, popřípadě ekologickou újmu podle zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.

Ten, kdo způsobil havárii (mimořádné závažné zhoršení nebo mimořádné závažné ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod), tedy původce havárie, je povinen činit bezprostřední opatření k odstraňování příčin a následků havárie. Přitom se řídí havarijním plánem, popřípadě pokyny vodoprávního úřadu a ČIŽP.³⁹⁸

V případě havárie, související s nakládáním s geneticky modifikovanými organismy, je osoba oprávněná k uzavřenému nakládání nebo uvádění do životního prostředí povinna

³⁹⁷ Kromě toho může být obsahem nápravných opatření rovněž povinnost něčeho se strpět. Tak například na úseku odpadového hospodářství může krajský úřad omezit nebo zakázat provoz zařízení k nakládání s odpady z výroby oxidu titaničitého, pokud monitorování složek životního prostředí prokáže akutní toxicitu přesahující mezní hodnoty stanovené prováděcím právním předpisem nebo jiné, stejně závažné zhoršení stavu životního prostředí [§ 78 odst. 2 písm. o) zákona č. 185/2001 Sb.]. Na úseku prevence závažných havárií je krajský úřad oprávněn rozhodnout o zákazu užívání (provozování) objektu nebo zařízení nebo jejich částí, pokud provozovatel prokazatelně neplní ve stanovených termínech a na požadované odborné úrovni povinnosti stanovené v § 4 až 11, 17 a 18 zákona o prevenci závažných havárií a pokud v důsledku toho hrozí závažné poškození nebo ohrožení života a zdraví lidí, hospodářských zvířat a životního prostředí nebo škoda na majetku nebo k němu již došlo (§ 39 odst. 3 zákona č. 59/2006 Sb.). Na úseku ochrany ovzduší rozhoduje Česká inspekce životního prostředí o omezení nebo zastavení provozu stacionárního zdroje znečištění (§ 38 odst. 2 a § 46 odst. 1 písm. e) zákona č. 86/2002 Sb.).

³⁹⁸ Ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.

neprodleně poté, kdy se o ní dozví, provést v souladu s havarijním plánem opatření k odstranění nebo zmírnění jejích škodlivých následků.³⁹⁹

Z vodního zákona ani ze zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy výslovně nevyplývá, že by původce havárie byl povinen nést náklady na provádění uvedených nápravných opatření. *De lege ferenda* by bylo vhodné tento závěr, který lze dovodit právě z principu „znečišťovatel platí“, zakotvit výslovně do uvedených právních předpisů.

7.3.2. Nápravná opatření ukládaná správními orgány

V ostatních případech upravují jednotlivé složkové předpisy nápravná opatření, u kterých je povinnost jejich provedení ukládána rozhodnutím příslušného orgánu vydaným ve správním řízení. V zásadě jsou tato nápravná opatření vázána na porušení právních předpisů nebo rozhodnutí vydaných na jejich základě (předpokladem jejich uložení je tedy ve většině případů protiprávnost) a jsou nařizována osobě, která se tohoto porušení právních předpisů dopustila, tedy původci závadného stavu.

Zvláštní právní předpisy v oblasti ochrany životního prostředí, podle kterých jsou ukládána nápravná opatření, upravují působnost jednotlivých orgánů ochrany životního prostředí směřující k nápravě závadného stavu. Orgánem, příslušným k uložení nápravných opatření na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí, je v převážné většině případů ČIŽP. V ostatních případech jsou příslušným orgánem k uložení nápravných opatření krajské úřady (na úseku prevence závažných havárií a integrované prevence), pověřené obecní úřady (na úseku ochrany zemědělského půdního fondu) nebo obvodní báňské úřady (na úseku nakládání s těžebními odpady).

V rámci dozoru nad dodržováním ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí vyžaduje ČIŽP odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě.⁴⁰⁰ Na úseku ochrany přírody a krajiny rozhoduje ČIŽP o možnosti a podmínkách uvedení částí přírody a krajiny do původního stavu⁴⁰¹ nebo o uložení povinnosti provedení přiměřených náhradních opatření k nápravě, jejichž účelem je kompenzovat

³⁹⁹ Ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 78/2004 Sb.

⁴⁰⁰ Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰¹ Ustanovení § 80 odst. 1 a § 86 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

následky nedovoleného jednání.⁴⁰² Na úseku odpadového hospodářství je ČIŽP oprávněna stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.⁴⁰³

Na úseku vodního hospodářství jsou ČIŽP nebo vodoprávní úřad oprávněni k odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií uložit tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod (tj. původci), povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu, popřípadě též opatření k zajištění náhradního odběru vody, pokud to vyžaduje povaha věci.⁴⁰⁴ Při ukládání opatření k nápravě nedostatků zjištěných při vodoprávním dozoru, jejichž rozsah nelze stanovit bez předchozích průzkumů nebo předchozího zpracování odborných podkladů, lze uložit samostatně provedení těchto průzkumů, popřípadě zpracování uvedených podkladů a podle jejich výsledků vydávat samostatně potřebná rozhodnutí k nápravě.⁴⁰⁵ Vodoprávní úřady dále v rámci vodoprávního dozoru ukládají v rozsahu své působnosti opatření k odstranění zjištěných závad.⁴⁰⁶ Zjistí-li MZe nebo MŽP v rámci vrchního vodoprávního dozoru závady, mohou uložit potřebná opatření k jejich odstranění.⁴⁰⁷

Na úseku ochrany ovzduší je ČIŽP oprávněna uložit provozovateli, který neplní povinnosti stanovené zákonem o ochraně ovzduší nebo zvláštními právními předpisy upravujícími povinnosti při ochraně ovzduší, opatření ke zjednání nápravy. Opatření ke zjednání nápravy uloží ČIŽP rovněž výrobci, dovozci a prodejci výrobků s limitním obsahem těkavých organických látek, poruší-li povinnosti stanovené zákonem o ochraně ovzduší.⁴⁰⁸ Při zjištění závažného porušení povinností souvisejících s ochranou ozonové vrstvy Země a klimatického systému Země je dále ČIŽP oprávněna uložit právnické nebo fyzické osobě, porušující tyto povinnosti, opatření k nápravě. ČIŽP může této osobě uložit, aby učinila na svůj náklad opatření směřující k nezávadnému zneškodňování, případně recyklaci nebo regeneraci regulovaných látek, fluorovaných skleníkových plynů nebo výrobků, které obsahují regulované látky nebo fluorované skleníkové plyny.⁴⁰⁹ Zjistí-li MŽP v rámci vrchního státního dozoru závady, může uložit opatření k jejich odstranění.⁴¹⁰

⁴⁰² Ustanovení § 80 odst. 1 a § 86 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

⁴⁰³ Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů.

⁴⁰⁴ Ustanovení § 42 odst. 1, § 106 odst. 1 a § 112 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁵ Ustanovení § 115 odst. 16 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁰⁶ Ustanovení § 110 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁰⁷ Ustanovení § 111 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁰⁸ Ustanovení § 38 odst. 1 a § 46 odst. 1 písm. e) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ovzduší).

⁴⁰⁹ Ustanovení § 39 odst. 1 a 2 zákona č. 86/2002 Sb.

⁴¹⁰ Ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 86/2002 Sb.

Na úseku nakládání s genetickými organismy nebo genetickými produkty je ČIŽP oprávněna osobě, která nakládá nebo nakládala s geneticky modifikovanými organismy nebo produkty v rozporu se zákonem č. 78/2004 Sb. nebo v rozporu s rozhodnutími podle něho vydanými, uložit povinnost, aby ve stanovené lhůtě provedla na své náklady přiměřená opatření k nápravě. Pokud tato osoba zůstane nečinná, provede opatření k nápravě ČIŽP na náklady této osoby.⁴¹¹

Na úseku ochrany zemědělského půdního fondu mohou orgány ochrany zemědělského půdního fondu (pověřené obecní úřady a na území hlavního města Prahy úřady městských částí Praha 1 až 10), jsou-li pro to závažné důvody, uložit odstranění zjištěných závad (spočívajících například ve znečištění půdy a tím potravního řetězce a zdrojů pitné vody škodlivými látkami, ohrožujícími zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů), popřípadě rozhodnout, že pozemek kontaminovaný škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí nesmí být používán pro výrobu zemědělských produktů vstupujících do potravního řetězce.⁴¹² Orgány ochrany zemědělského půdního fondu dále v mezích své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad.⁴¹³

Na úseku prevence závažných havárií je krajský úřad oprávněn vydávat rozhodnutí o uložení opatření k nápravě zjištěných nedostatků při plnění povinností uložených zákonem o prevenci závažných havárií, včetně stanovení podmínek a lhůt pro zjednání nápravy, pokud k uložení těchto opatření není příslušný jiný správní úřad podle zvláštních předpisů.⁴¹⁴

Na úseku integrované prevence je úřad příslušný k vydání integrovaného povolení (MŽP nebo krajský úřad) oprávněn uložit provozovateli zařízení provést v přiměřené lhůtě opatření k nápravě, přičemž po dobu lhůty k provedení opatření k nápravě nelze uložit pokutu za správní delikt.⁴¹⁵ Na úseku nakládání s těžebními odpady ukládají obvodní báňské úřady

⁴¹¹ Ustanovení § 31 odst. 1 písm. b) a § 34 odst. 2 zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

⁴¹² Ustanovení § 3 odst. 3 a § 14 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹³ Ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb.

⁴¹⁴ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. o) a § 34 odst. 4 zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁵ Ustanovení § 19 odst. 2 písm. a) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.

opatření k nápravě, zejména k provedení potřebných prací nebo zastavení provozu úložného místa.⁴¹⁶

Náklady na provedení uložených nápravných opatření nese původce závadného stavu, čímž dochází k naplňování principu „znečišťovatel platí“. Povinnost hradit náklady na provedení nápravných opatření výslovně vyplývá pouze z dikce vodního zákona⁴¹⁷, nicméně z povahy věci ji lze dovodit i u ostatních složkových předpisů, podle kterých se ukládají nápravná opatření. Z pravidla, že náklady na nápravná opatření nese původce závadného stavu (tj. znečišťovatel), existuje několik výjimek. Tyto výjimky jsou tedy současně výjimkami z principu „znečišťovatel platí“. K uvedeným výjimkám patří:

- a) Vodoprávní úřad nebo ČIŽP jsou podle vodního zákona oprávněni uložit opatření k nápravě nabyvateli majetku, získaného způsobem uvedeným v zákoně č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, který není původcem závadného stavu (tj. následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárie), ale k jehož majetku takto získanému je závadný stav vázán. Takto mohou postupovat i v případě, existuje-li dosud původce závadného stavu, avšak pouze v případě, že nabyvatel tohoto majetku jej získal s vědomím ekologické zátěže a byla-li s ním o tom uzavřena zvláštní smlouva nebo byla-li mu poskytnuta sleva z kupní ceny z důvodu závadného stavu, jenž je předmětem opatření k nápravě.⁴¹⁸
- b) Vodoprávní úřad zabezpečí podle vodního zákona nezbytná opatření k nápravě z vlastního podnětu nebo z podnětu ČIŽP, nelze-li opatření k nápravě uložit původci závadného stavu nebo nabyvateli majetku získaného podle zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a hrozí-li závažné ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod. Může k tomuto účelu uložit provedení opatření k nápravě právnické nebo fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů, která je

⁴¹⁶ Ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů. Blíže srov. Vícha, O.: K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. České právo životního prostředí č. 2/2009 (26), str. 50-56.

⁴¹⁷ Podle § 42 odst. 1 vodního zákona nese náklady na provedení opatření k nápravě ten, jemuž bylo opatření k nápravě uloženo, tj. původce závadného stavu. Za původce závadného stavu (tj. následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárie) se přitom považuje ten, kdo závadný stav způsobil. Pokud původce závadného stavu uložená opatření k nápravě neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí na náklady původce.

⁴¹⁸ Ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

k provedení opatření k nápravě odborně a technicky způsobilá. K tomuto účelu zřizuje kraj v rámci svého rozpočtu zvláštní účet ročně doplňovaný do výše 10 000 000 Kč.⁴¹⁹

- c) MŽP zabezpečuje podle horního zákona v nezbytně nutném rozsahu zajišťování nebo likvidaci starých důlních děl (tj. opuštěných důlních děl v podzemí nebo opuštěných lomů po těžbě vyhrazených nerostů, jejichž původní provozovatelé ani jejich právní nástupci neexistují nebo nejsou známi⁴²⁰) a jejich následků, která ohrožují zákonem chráněný obecný zájem. MŽP vypořádává i případné škody na hmotném majetku, způsobené při zajišťování nebo likvidaci starých důlních děl. MŽP zajišťuje likvidaci starých důlních děl, pokud existence takových děl brání dalšímu rozvoji území a je v souladu se zásadami územního rozvoje. V ostatních případech o tom, zda tato skutečnost nastala, rozhodne MŽP v dohodě s MMR a MPO.⁴²¹
- d) Vlastníci nebo nájemci pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu, kterým orgán ochrany zemědělského půdního fondu uložil odstranění zjištěných závad podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, mohou požádat o příspěvek ze SFŽP ČR, poskytovaný na zmírnění ekonomických důsledků vyplývajících z uložených opatření, jde-li o odstranění jimi nezaviněných závad.⁴²²

7.4. Právní úprava ekologických daní v ČR

Podle platné právní úpravy tvoří daňovou soustavu ČR daně přímé, mezi které jsou řazeny daně z příjmů (daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů), daně majetkové (zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů) a daně z převodu majetku (zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů). Právní úprava daní nepřímých je obsažena v zákoně č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.⁴²³

Z hlediska provedení principu „znečišťovatel platí“ jsou nejvýznamnější spotřební daně. Právní úprava spotřebních daní je v právním řádu ČR obsažena v zákoně č. 353/2003 Sb., o

⁴¹⁹ Ustanovení § 42 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴²⁰ Ustanovení § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 44/1988 Sb.

⁴²¹ Ustanovení § 35 odst. 5 a 6 zákona č. 44/1988 Sb.

⁴²² Ustanovení § 3 odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb.

⁴²³ Blíže srov. Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, 4. vyd., Praha: C.H.Beck, 2006.

spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, který v návaznosti na evropské právo⁴²⁴ upravuje mimo jiné daň z minerálních olejů.⁴²⁵

Pojem „ekologická daň“ se v platné právní úpravě ČR nevyskytuje⁴²⁶, nicméně nejnověji takto bývá označována trojice spotřebních daní (daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny), které s účinností od 1. ledna 2008 zavedl zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů (ve svých částech 45 až 47). Režim těchto daní je blízký režimu spotřební daně z minerálních olejů, což je mimo jiné výsledkem harmonizace unijního práva. Závazek zavedení těchto ekologických daní vyplývá pro ČR ze směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny,⁴²⁷ s tím, že možnost využít přechodné období od 1. ledna 2008 k omezení negativních dopadů na zaměstnanost a konkurenceschopnost vyplývá ze směrnice 2004/74/ES.⁴²⁸

Právní úprava rozlišuje mezi dodavateli a konečnými uživateli. Zatímco koneční uživatelé mohou nabývat pouze zdaněné nebo od daně osvobozené energetické produkty, za dodavatele jsou považovány subjekty, které obchodují s nezdaněnými energetickými produkty či elektřinou nebo tyto produkty dodávají jiným subjektům. Správa daní je shodně svěřena celní správě a řídí se zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (s výjimkou správních deliktů, u kterých se postupuje podle správního řádu).

7.4.1. Daň z minerálních olejů

Daň z minerálních olejů je jednou ze spotřebních daní, které jsou upraveny v zákoně č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů. Základním principem spotřební daně z minerálních olejů je, že dani podléhají všechny výrobky, které jsou určeny k použití, nabízené k prodeji nebo používané pro pohon motorů, naopak pro účely vytápění podléhají spotřební dani pouze taxativně vymezené výrobky a využití pro jiné účely je ve

⁴²⁴ Směrnice Rady 2008/118/ES ze dne 16. prosince 2008 o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS.

⁴²⁵ Kromě toho upravuje zákon č. 353/2003 Sb. i daň z lihu, piva, vína a meziproduktů a daň z tabákových výrobků. Tyto daně jsou však z hlediska principu „znečišťovatel platí“ nevýznamné, snad jen u daně z tabákových výrobků (cigaret, doutníků, cigarillo a tabáku ke kouření) lze s jistou nadsázkou uvažovat o její motivační funkci ve vztahu k omezování kouření a potažmo ke snižování znečišťování ovzduší.

⁴²⁶ Podle zákona č. 212/1992 Sb., o soustavě daní (zrušeného ke dni 1. ledna 2004 zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních), byla součástí daňové soustavy ČR i „daň k ochraně životního prostředí“, k jejímu zavedení však v praxi nedošlo.

⁴²⁷ Blíže viz kapitola č. 6.2.7.

⁴²⁸ Zavedení těchto ekologických daní v ČR bylo součástí první etapy tzv. ekologické daňové reformy (EDR). Blíže srov. Máca, V.: Environmental Tax Reform in the Czech Republic. In: Damohorský, M. (ed.) et al.: Czech and European Environmental Law. Yearbook – Volume 2, Czech Environmental Law Society, Prague 2007, str. 33-40.

většině případů osvobozeno⁴²⁹. V případě, že zákon pro některý výrobek nestanoví vlastní sazbu daně, uplatní se sazba na minerální olej, uvedený v základním výčtu⁴³⁰, kterému se vlastnostmi a účelem použití nejvíce podobají. Za základní typy minerálních olejů zákon č. 353/2003 Sb. považuje motorové benzíny, střední oleje a těžké plynové oleje (tj. motorovou naftu a lehké topné oleje), těžké topné oleje, odpadní oleje, zkapalněné ropné plyny (LPG) a zkapalněný bioplyn. Zákon explicitně vyjmenovává některé směsi – např. benzínu s lihem kvasným bezvodým, zvláště denaturovaným, nebo lihem kvasným bezvodým, obecně denaturovaným (tzv. bioetanol), benzínu s přídavkem etyl-terciál-butyl-éteru (tzv. bioETBE), minerálních olejů s metylestery řepkového oleje (MEŘO) - a k nim příslušnou sazbu daně.

Vedle toho zákon osvobozuje od daně určité oleje (např. minerální oleje s výjimkou ostatních benzínů používané pro jiné účely, než je pohon motorů nebo výroba tepla⁴³¹). Od daně jsou rovněž osvobozeny letecké pohonné hmoty benzinového typu pro leteckou dopravu a letecké práce (s výjimkou minerálních olejů používaných pro soukromé rekreační létání)⁴³², střední oleje a těžké plynové oleje používané k výrobě tepla nebo jako pohonná hmota pro plavby po vodách na daňovém území ČR, včetně plaveb z daňového území ČR na daňové území jiného členského státu nebo plaveb z jiného členského státu na daňové území ČR (s výjimkou minerálních olejů používaných pro soukromá rekreační plavidla)⁴³³ nebo směsi minerálních olejů a kvasného lihu bezvodého zvláště denaturovaného používané jako testované pohonné hmoty pro vybraná motorová vozidla v rámci schválených pilotních projektů⁴³⁴.

Nárok na vrácení daně z minerálních olejů zákon přiznává osobám užívajícím topné oleje pro výrobu tepla⁴³⁵ a osobám, které prokazatelně použily tyto oleje pro zemědělskou prvovýrobu.⁴³⁶

⁴²⁹ Ustanovení § 49 zákona č. 353/2003 Sb.

⁴³⁰ Ustanovení § 45 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb.

⁴³¹ Ustanovení § 49 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb.

⁴³² Ustanovení § 49 odst. 10 zákona č. 353/2003 Sb.; důvodem tohoto osvobození od daně je čl. 24 písm. a) Úmluvy o mezinárodním civilním letectví (publikované pod č. 147/1947 Sb.), který stanoví, že „pohonné hmoty, mazací oleje (...), které jsou na palubě letadel smluvního státu při vstupu na území jiného smluvního státu a zůstanou na palubě při výstupu z území tohoto státu, budou osvobozeny od cla, kontrolních dávek nebo podobných státních nebo místních dávek a poplatků“.

⁴³³ Ustanovení § 49 odst. 12 zákona č. 353/2003 Sb.

⁴³⁴ Ustanovení § 49 odst. 14 zákona č. 353/2003 Sb.

⁴³⁵ Ustanovení § 56 zákona č. 353/2003 Sb.

⁴³⁶ Ustanovení § 57 zákona č. 353/2003 Sb.

7.4.2. Daň ze zemního plynu a některých dalších plynů

Zákon č. 261/2007 Sb. vyjmul dřívější kategorii uhlovodíkových plynů ze zákona o spotřebních daních a ve své části čtyřicáté páté (čl. LXXII) zavedl daň ze zemního plynu a některých dalších plynů. Předmětem daně tedy není pouze zemní plyn, ale i jiné plyny, jako např. svítiplyn, které jsou určeny pro pohon motorů, pro výrobu tepla nebo k použití pro stacionární motory, v souvislosti s provozy a stroji používanými při stavbách, stavebně inženýrských pracích a ve veřejných pracích, nebo pro vozidla určená k používání mimo veřejné cesty nebo pro vozidla, která nejsou schválena k používání převážně na veřejných silnicích.⁴³⁷

Základním principem, který platí obdobně i pro další dvě ekologické daně, je vznik daňové povinnosti dodáním plynu konečnému spotřebiteli, případně jeho spotřebou při přepravě nebo spotřebou plynu pro jiný účel, než pro který byl osvobozen nebo zdaněn nižší sazbou. Za den dodání se považuje první den, kdy může nabyvatel nakládat s plynem jako vlastník, nebo den odečtu z měřicího zařízení, popř. den zjištění skutečné spotřeby plynu dodaného prostřednictvím plynárenského zařízení⁴³⁸. Za dodání konečnému spotřebiteli se považuje i dodání plynu do prostor čerpací stanice, která ho dodává pro pohon motorů.⁴³⁹

Plátcem daně je zpravidla dodavatel plynu, který však daňové břemeno přenáší na konečného spotřebitele, případně jiná osoba, které vznikla daňová povinnost z jiných důvodů než dodáním ke konečné spotřebě (např. provozovatel distribuční soustavy, provozní soustavy nebo podzemního zásobníku plynu).⁴⁴⁰ Povinností plátce je podání návrhu na registraci k dani u celního úřadu a to nejpozději ke dni vzniku daňové povinnosti. Základ daně je na rozdíl od směrnice 2003/96/ES stanoven jako množství plynu v MWh spalného tepla a zdaňovacím obdobím je kalendářní měsíc. Sazby jsou rozlišeny podle tří základních způsobů užití – pro výrobu tepla a pro stacionární motory, pro stroje a provozy na stavbách a při veřejných pracích a nesilniční vozidla je stanovena sazba 30,60 Kč/MWh, zatímco pro pohon motorů a ostatní účely je stanovena základní sazba 264,80 Kč/MWh. Na základě Programu podpory alternativních paliv v dopravě – zemní plyn⁴⁴¹ je však pro období do roku 2012 stanovena

⁴³⁷ Ustanovení § 4 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴³⁸ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴³⁹ Ustanovení § 5 odst. 3 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁴⁰ Ustanovení § 3 odst. 1 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁴¹ Usnesení vlády č. 563 ze dne 11. června 2005 k Programu podpory alternativních paliv v dopravě – zemní plyn.

nulová sazba, která se v následujících letech bude postupně zvyšovat, až v roce 2020 dosáhne základní sazby 264,80 Kč/MWh.⁴⁴²

Od daně je osvobozen plyn určený, nabízený nebo použitý, pro výrobu tepla v domácnostech, výrobu elektřiny, kombinovanou výrobu tepla a elektřiny v generátorech se stanovenou minimální účinností, je-li teplo z kombinované výroby dodáváno domácnostem, jako pohonná hmota pro plavbu (s výjimkou soukromé rekreační plavby), v metalurgických procesech a mineralogických postupech a k jinému účelu než pohonu motorů či výrobě tepla.⁴⁴³ Dále se zaplacená daň vrací osobám požívajícím výsad a imunit podle mezinárodního práva.⁴⁴⁴ K nabytí plynu osvobozeného od daně je nezbytné povolení vydávané celním úřadem na dobu pěti let, které mimo identifikační údaje obsahuje i popis účelu a způsobu použití plynu osvobozeného od daně.⁴⁴⁵ Obdobně je povolení nezbytné k nabytí plynu bez daně (s výjimkou nabytí výrobou), i to je vydáváno celním úřadem na dobu pěti let a mimo jiné náležitosti uvádí i předpokládané roční množství odebraného plynu bez daně.⁴⁴⁶ Dodavatel přitom nesmí dodat plyn osvobozený od daně osobě, která není držitelem příslušného povolení k jeho nabytí, stejně tak nesmí dodat plyn bez daně osobě, která není držitelem povolení k nabytí plynu bez daně.

Dodavatel má ve vztahu ke konečným spotřebitelům stanovenou povinnost vystavit daňový doklad, při dodání plynu bez daně vystavuje doklad o prodeji, který musí obsahovat odkaz na důvod osvobození od daně.⁴⁴⁷ Současně je dodavatel povinen vést evidenci o množství nabytého a dodaného plynu (včetně plynu osvobozeného a dodaného bez daně) a uchovávat jí po dobu 10 let od konce příslušného zdaňovacího období. Shodná povinnost ohledně nabytého a spotřebovaného plynu se týká i plátců daně a držitelů povolení k nabytí plynu osvobozeného od daně; provozovatelé distribuční a přepravní soustavy a podzemních zásobníků plynu obdobně evidují vlastní spotřebu plynu.⁴⁴⁸

7.4.3. Daň z pevných paliv

Daň z pevných paliv je zcela novou daní v daňové soustavě ČR, neboť až dosud tato paliva podléhala pouze dani z přidané hodnoty. Podle nové právní úpravy obsažené v části

⁴⁴² Toto daňové zvýhodnění je v souladu s čl. 15 odst. 1 písm. i) směrnice 2003/96/ES, který umožňuje uplatňovat pod finanční kontrolou plné nebo částečné osvobození od daně nebo sníženou úroveň zdanění na zemní plyn.

⁴⁴³ Ustanovení § 8 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁴⁴ Ustanovení § 22 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁴⁵ Ustanovení § 9 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁴⁶ Ustanovení § 13 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁴⁷ Ustanovení § 17 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁴⁸ Ustanovení § 18 až 21 části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb.

čtyřicáté šesté (čl. LXXIII) zákona č. 261/2007 Sb. jsou předmětem daně černé a hnědé uhlí, brikety, koks a polokoks, retortové uhlí a některé další uhlovodíky, které jsou určeny, nabízeny nebo používány pro výrobu tepla.

Daňová povinnost vzniká zásadně dodáním paliv konečnému spotřebiteli, dalšími důvody jsou spotřeba osvobozených paliv pro jiné účely, než na které se osvobození vztahuje, a spotřeba nezdaněných paliv (vyjma paliv osvobozených).⁴⁴⁹ Plátcem je zpravidla dodavatel, popř. osoba, která spotřebovala paliva nezdaněná nebo osvobozená pro jiné účely. Plátce je povinen podat nejpozději v den vzniku daňové povinnosti návrh na registraci u celního úřadu.⁴⁵⁰ Základem daně je množství pevných paliv v gigajoulech spalného tepla v původním vzorku, které se prokazuje výsledky měření akreditovanou laboratoří, ne starší než 1 rok. Nelze-li množství spalného tepla prokázat, použije se implicitní hodnota 33 GJ/t pevných paliv.⁴⁵¹ Jediná sazba je stanovena ve výši 8,50 Kč/GJ spalného tepla⁴⁵². Zdaňovacím obdobím je stejně jako u daně ze zemního plynu kalendářní měsíc.

Osvobození od daně je poskytováno pevným palivům určeným k použití, nabízeným k prodeji nebo použitým k výrobě elektřiny, pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla v generátorech, se stanovenou minimální účinností, je-li teplo dodáváno domácnostem, jako pohonná hmota nebo palivo pro plavbu (s výjimkou soukromé rekreační plavby), v redukčních procesech ve vysokých pecích, v metalurgických procesech a mineralogických postupech a k jinému účelu než pohonu motorů či výrobě tepla.⁴⁵³ Nárok na vrácení zaplacené daně zákon přiznává osobám požívajícím výsad a imunit podle mezinárodního práva.⁴⁵⁴

Nabytí paliv osvobozených od daně je podmíněno získáním povolení, vydávaným celním úřadem na dobu pěti let; v žádosti o jeho vydání se kromě jiného uvádí předpokládané roční množství odebraných paliv osvobozených od daně.⁴⁵⁵ Rovněž pro nabytí pevných paliv bez daně je nezbytné povolení celního úřadu, opět doplněné o předpokládané roční množství odebraných pevných paliv bez daně.⁴⁵⁶ Dodavatel nesmí dodat pevná paliva, osvobozená od daně osobě, která není držitelem příslušného povolení k jejich nabytí, nesmí ani dodat tato paliva bez daně osobě, která není držitelem povolení k nabytí pevných paliv bez daně.

Daňový doklad vystavuje dodavatel konečnému spotřebiteli při dodání paliv, dodává-li paliva jinému dodavateli, vystaví doklad o prodeji. Při dodání paliv osvobozených od daně

⁴⁴⁹ Ustanovení § 5 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵⁰ Ustanovení § 3 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵¹ Ustanovení § 6 odst. 1 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵² Ustanovení § 6 odst. 2 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵³ Ustanovení § 8 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵⁴ Ustanovení § 21 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵⁵ Ustanovení § 9 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵⁶ Ustanovení § 13 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

konečnému spotřebiteli musí být na dokladu uvedena skutečnost, že se jedná o paliva osvobozená od daně, včetně uvedení odkazu na příslušné ustanovení zákona.⁴⁵⁷ Dodavatel je dále kvůli daňovým účelům povinen vést evidenci o množství a druzích nabytých pevných paliv, dodaných pevných paliv, osvobozených i neosvobozených od daně, spotřebovaných pevných palivech osvobozených a neosvobozených od daně a zásobách pevných paliv; tuto evidenci musí uchovávat po dobu 10 let. Evidenční povinnost ohledně nabytých a spotřebovaných pevných paliv, odděleně podle paliv osvobozených a neosvobozených od daně a zásob se týká i držitelů povolení k nabytí pevných paliv, osvobozených od daně a plátců, kteří spotřebovali nezdáněná pevná paliva.⁴⁵⁸

7.4.4. Daň z elektřiny

Daň z elektřiny je rovněž novým prvkem české daňové soustavy, její zavedení bylo rovněž nezbytné k dosažení souladu s příslušnými ustanoveními směrnice 2003/96/ES. Nová úprava je obsažena v části čtyřicáté sedmé (čl. LXXIV) zákona č. 261/2007 Sb.

Daň je opět konstruována jako spotřební, tj. povinnost přiznat a zaplatit daň vzniká zpravidla dnem dodání elektřiny konečnému spotřebiteli (alternativně spotřebou osvobozené elektřiny pro jiné účely, než kterých se osvobození týká nebo spotřebou nezdáněné elektřiny, pokud se nejedná o elektřinu osvobozenou).⁴⁵⁹ Za den dodání se považuje den odečtu z měřicího zařízení, případně den zjištění skutečné spotřeby elektřiny.⁴⁶⁰ Dodavatelem je v případě této daně obchodník s elektřinou, výrobce elektřiny nebo operátor trhu s elektřinou, který je držitelem příslušné licence vydané Energetickým regulačním úřadem. Základem daně je množství elektřiny v MWh, sazba daně je stanovena ve výši 28,30 Kč/MWh.⁴⁶¹ Zdaňovacím obdobím je opět kalendářní měsíc; daňové přiznání a platbu daně je plátce povinen uskutečnit do 25. dne po skončení příslušného zdaňovacího období.

Od daně je mimo jiné osvobozena elektřina ekologicky šetrná⁴⁶² (tj. elektřina pocházející ze sluneční, větrné nebo geotermální energie, vyrobená ve vodních elektrárnách, z biomasy nebo produktů vyrobených z biomasy, z emisí metanu z uzavřených uhelných dolů a z palivových článků⁴⁶³). K nabytí elektřiny osvobozené od daně konečným spotřebitelem jinak než výrobou je nezbytné povolení vydávané celním úřadem na dobu pěti let, součástí návrhu

⁴⁵⁷ Ustanovení § 17 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵⁸ Ustanovení § 18 až 20 části čtyřicáté šesté zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁵⁹ Ustanovení § 5 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁶⁰ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁶¹ Ustanovení § 6 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁶² Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁶³ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

na jeho vydání je i předpokládán roční množství odebrané elektřiny osvobozené od daně a popis účelu a způsobu použití elektřiny osvobozené od daně odpovídající příslušnému ustanovení zákona. Pro dodavatele platí zákaz dodat elektřinu osvobozenou od daně osobě, která není držitelem povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně.⁴⁶⁴ Obdobně může elektřinu bez daně nabyt pouze obchodník s elektřinou, který je držitelem příslušného povolení k nabytí elektřiny bez daně, s výjimkou případů nabytí výrobou a nabytí operátorem trhu s elektřinou. Povolení vydává na návrh celní úřad na dobu 5 let.⁴⁶⁵

Obdobně jako u daně ze zemního plynu a daně z pevných paliv je dodavateli stanovena povinnost vystavit při dodání elektřiny daňový doklad, resp. doklad o prodeji a vést za jednotlivá zdaňovací období evidenci o množství nabyté elektřiny osvobozené od daně a elektřiny bez daně, dodané elektřiny osvobozené a neosvobozené od daně, elektřiny dodané bez daně a elektřiny použité pro vlastní spotřebu.⁴⁶⁶ Obdobně má evidenční povinnost k nabyté a spotřebované elektřině i držitel povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně, dále osoba, která spotřebovala nezdaněnou elektřinu, a vzhledem k vlastní spotřebě také provozovatel distribuční soustavy a provozovatel přenosové soustavy.⁴⁶⁷ Osobám požívajícím výsad a imunit, mezi něž patří diplomatické mise a konzulární úřady, zvláštní mise, zastupitelství mezinárodních organizací a orgány Evropských společenství, vzniká na základě uplatňování principu vzájemnosti dnem dodání zdaněné elektřiny nárok na vrácení daně, který se prokazuje daňovým dokladem.⁴⁶⁸

7.5. Právní úprava poplatků za znečišťování životního prostředí v ČR

7.5.1. Poplatek za znečišťování ovzduší

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), upravuje v § 19 **poplatek za znečišťování ovzduší**. Tento poplatek jsou povinni platit provozovatelé zvláště velkých, velkých, středních a malých stacionárních zdrojů, a to za znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek, pro které má zdroj znečišťování stanoven emisní limit nebo technické a další podmínky provozu, které emisní limity nahrazují. Roční výše sazeb poplatků a způsob jejich výpočtu jsou uvedeny v příloze č. 1 k zákonu o ovzduší. Tato příloha obsahuje výčet hlavních zpoplatněných

⁴⁶⁴ Ustanovení § 9 až 11 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁶⁵ Ustanovení § 13 až 15 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁶⁶ Ustanovení § 17 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁶⁷ Ustanovení § 18 až 21 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

⁴⁶⁸ Ustanovení § 22 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb.

znečišťujících látek (tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku, těkavé organické látky, těžké kovy, oxid uhelnatý, amoniak, polycyklické aromatické uhlovodíky, methan) a ostatních zpoplatněných znečišťujících látek v I. třídě (azbest, benzen, berylium a jeho sloučeniny) a ve II. třídě (fluor, chlor, brom a jejich organické a anorganické sloučeniny, a dále sulfan a sirouhlík). Sazba poplatku je nejvyšší u těžkých kovů a jejich sloučenin, polycyklických aromatických uhlovodíků a ostatních znečišťujících látek v I. třídě (20000 Kč/t), dále činí např. u ostatních znečišťujících látek ve II. třídě (10 000 Kč/t), tuhých znečišťujících látek (3000 Kč/t) nebo těkavých organických látek (2000 Kč/t). Správa poplatku je rozdělena tak, že u zvláště velkých a velkých zdrojů poplatek vyměřuje krajský úřad a u středních zdrojů obec s rozšířenou působností. Jejich vybírání a vymáhání je svěřeno celním úřadům a výnos z těchto poplatků je příjmem SFŽP.⁴⁶⁹

Poplatek za znečišťování ovzduší jsou povinni platit rovněž provozovatelé malých spalovacích zdrojů, jejichž tepelný výkon přesahuje 50 kW.⁴⁷⁰ Rozmezí sazeb je opět stanoveno v příloze č. 1 k zákonu o ovzduší, a to podle druhu paliva a velikosti zdroje. Například sazba za spalování černého uhlí ve zdroji o tepelném výkonu mezi 50 až 100 kW činí 1500 až 2000 Kč/rok, u zdroje s výkonem od 100 do 200 kW činí sazba 2000 až 3000 Kč/rok. Roční výši poplatku pro malý stacionární zdroj vyměřují obecní úřady ve stanoveném rozmezí, úměrně k velikosti zdroje a době jeho provozu v poplatkovém období. Výnosy jsou příjmem obce vázaným k využití k ochraně životního prostředí.

Zákon o ochraně ovzduší stanoví též podmínky pro povolení odkladu placení části poplatku, případně jeho prominutí, a to jako prvek motivace a finanční podpory. Základní podmínkou pro povolení odkladu placení je prokazatelné zahájení prací na snížení emisí zvláště velkého, velkého nebo středního stacionárního zdroje u některé ze zpoplatněných znečišťujících látek alespoň o 15% (dalšími podmínkami je plnění stanovených emisních limitů, podání náležité žádosti, oznámení prokazatelného zahájení prací a ukončení prací nejpozději do 2 let od jejich započetí). Povolit lze odklad placení záloh na poplatky u látky, na níž se opatření vztahuje, a to až do výše 60 % z celkové výše poplatku za znečišťování ovzduší po dobu realizace těchto prací. Dokončí-li provozovatel práce na snížení emisí v souladu se stanovenými podmínkami v rozhodnutí o odkladu, správce poplatku promine povinnost doplatit odloženou část poplatku. Při nedodržení podmínek odkladu placení části záloh poplatku rozhodne správce poplatku o povinnosti odloženou část poplatku doplatit a

⁴⁶⁹ Ustanovení § 19 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb. a § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷⁰ Ustanovení § 19 odst. 15 zákona č. 86/2002 Sb.

stanoví k tomu provozovateli přiměřenou lhůtu. Došlo-li ke zpoždění prací na snížení emisí prokazatelně bez zavinění provozovatelem, správce poplatku k žádosti provozovatele lhůtu k ukončení prací přiměřeně prodlouží, nejdéle však o 1 rok. V případě, že provozovatel nedosáhne plánovaného snížení emisí při splnění všech ostatních podmínek, může správce poplatku rozhodnout o prominutí poměrné části odložené výše poplatků podle skutečně dosaženého snížení emisí. Z dikce zákona vyplývá, že na povolení odkladu placení a na prominutí povinnosti doplatit odloženou část poplatku je při splnění stanovených podmínek právní nárok.

K poplatkům za znečišťování ovzduší se rovněž váže zajímavá soudní judikatura. Nejvyšší správní soud ČR ve svém rozsudku ze dne 18. března 2005⁴⁷¹ konstatoval, že povinnost platit poplatek za znečišťování ovzduší nelze převést prostředky soukromého práva na někoho jiného. Smlouva o nájmu pivovaru obsahující ujednání o tom, že platit poplatky za znečišťování ovzduší provozem velkého zdroje znečišťování, nacházejícího se v objektu pivovaru, je povinností pronajímatele, je pro účely řízení o vyměření poplatku v dotčeném rozsahu právně neúčinná. Nejvyšší soud ČR ve svém rozsudku ze dne 16. července 2008 dovodil, že odpovědnost provozovatele za škodu způsobenou na lesních porostech vypouštěním škodlivých látek do ovzduší není vyloučena tím, že provozovatel plní povinnosti plynoucí z předpisů o ochraně ovzduší, včetně placení poplatků za znečišťování ovzduší.⁴⁷²

Platná právní úprava poplatků za znečišťování ovzduší, obsažená v zákoně č. 86/2002 Sb., je v odborné literatuře⁴⁷³ považována za neúčinnou. Současný systém zpoplatnění zdrojů znečišťování není dostatečně efektivní, nestimuluje dostatečně provozovatele ke snižování emisí znečišťujících látek případně k zavádění nových nízko-emisních zařízení šetrnějších k životnímu prostředí. Současná výše sazeb za tunu zpoplatněné látky neodpovídá nákladům na odstranění následků emise stejného množství téže látky do životního prostředí. Sazby poplatků nebyly valorizovány od jejich zavedení v roce 1991. Z těchto důvodů počítá s revizí stávajícího systému poplatků za znečišťování ovzduší připravovaný návrh nového zákona o ovzduší, který má do právního řádu ČR transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 11. června 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.⁴⁷⁴ Nová právní úprava poplatků by měla zajistit, aby příjmy z poplatků byly alokovány co nejefektivněji, a aby nastavení poplatků bylo propojeno s ostatními

⁴⁷¹ Čj 6A 51/2001-30. Publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 3/2005, str. 272-275.

⁴⁷² Sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

⁴⁷³ Jílková, J., Pavel, J., Vítek, L., Slavík, J.: Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha 2006, str. 30.

⁴⁷⁴ Úř. věst. L 152, 11.6.2008, s. 1.

administrativními i ekonomickými nástroji. Jedním z konkrétních cílů nové právní úpravy by mělo být, aby došlo k náhradě zastaralých nevyhovujících zařízení, a aby provozovatelé usilovali o snížení emisí znečišťujících látek do ovzduší.

Návrh nového zákona o ovzduší, který dne 20.7.2011 schválila vláda ČR⁴⁷⁵ předpokládá, že poplatky za znečištění ovzduší se budou zvyšovat od roku 2017 do roku 2021 až na 3,5 násobek současné sazby. V roce 2022 by pak sazby skokově narostly na sedm násobek sazeb původních, tedy dvojnásobek sazeb roku 2021. Poté už by zůstaly konstantní. Zpoplatněny mají být pouze čtyři hlavní znečišťující látky (tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku a těkavé organické látky). Vládní návrh dále počítá s tím, že poplatky budou do roku 2015 příjmem SFŽP a po roce 2015 budou výnosy z poplatků rozděleny tak, aby 75 % zůstalo příjmem SFŽP a 25 % se stalo příjmem kraje, který by byl použit pouze na financování politiky ochrany ovzduší kraje.

7.5.2. Poplatky za vypouštění odpadních vod

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, odkazuje na princip „znečišťovatel platí“ v § 1 odst. 2. Na základě tohoto ustanovení se v rámci vztahů upravených vodním zákonem bere v úvahu zásada návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně nákladů na související ochranu životního prostředí a nákladů na využívané zdroje, v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“.

V návaznosti na dané ustanovení upravuje vodní zákon v § 89 **poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových**. Platný vodní zákon v daném ustanovení převzal bez větších úprav koncepci zavedenou již zákonem č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Právnícká nebo fyzická osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových (dále jen „znečišťovatel“), platí poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod a poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod.

Poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod je znečišťovatel povinen platit, jestliže jím vypouštěné odpadní vody překročí v příslušném ukazateli znečištění zároveň hmotnostní a koncentrační limit zpoplatnění.⁴⁷⁶ Ukazatele znečištění, hmotnostní a koncentrační limity zpoplatnění a sazby poplatku členěné podle jednotlivých ukazatelů znečištění, jsou uvedeny v příloze č. 2 k zákonu č. 254/2001 Sb. Sazba je stanovena zvlášť

⁴⁷⁵ Vláda schválila návrh zákona o ovzduší, má působit cíleněji. ČTK, Ekolist, 20.7.2011.

⁴⁷⁶ Ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.

pro každý ukazatel znečištění⁴⁷⁷ a pohybuje se v rozmezí 0,50 Kč/kg u rozpuštěných anorganických solí (RAS) a 2 Kč/kg u nerozpuštěných látek až po 4 000 Kč za kg kadmia a 20 000 Kč za kg rtuti. Jestliže dojde meziročně k poklesu u některých ze zpoplatněných látek o 20 až 50%, snižuje se poplatek za tuto látku o dvojnásobek dosaženého snížení, při poklesu o více než 50 % se poplatek za tuto látku neplatí.⁴⁷⁸ Podrobnosti o postupu určování znečištění obsaženého v odpadních vodách, metodách měření ukazatelů znečištění, zjišťování průměrné koncentrace znečištění a ročního objemu vypouštěných odpadních vod upravuje vyhláška č. 293/2002 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

U poplatku z objemu vypouštěných odpadních vod do vod povrchových je stanovena sazba ve výši 0,1 Kč/m³ objemu vypouštěných odpadních vod a to pouze pro znečišťovatele, kteří za kalendářní rok vypouštějí více než 100 000 m³ odpadních vod.

Poplatky se platí za jednotlivé zdroje znečišťování. S účinností ode dne 1. srpna 2010, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2010 Sb., kterým došlo ke změně zákona č. 254/2001 Sb., může znečišťovatel pro účely výpočtu poplatku pro jeden zdroj znečištění odečíst množství znečištění obsažené v jím odebrané a použité vodě nebo ve vodě odebrané a použité jinou právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která mu předává vzniklé odpadní vody k dalšímu zneškodňování, od zjištěného celkového množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách z daného zdroje znečištění. Odečtené množství znečištění odebrané vody doloží údaji o koncentracích znečištění v odebrané vodě podle příslušných ukazatelů znečištění a údajem o jejím odebraném množství v roce, za který je poplatek vypočítáván.⁴⁷⁹

Znečišťovatel, kterému vznikla poplatková povinnost, je pro účely stanovení výše poplatků povinen u každého zdroje a výpustě sledovat koncentraci znečištění ve vypouštěných odpadních vodách v příslušných ukazatelích, měřit objem vypouštěných odpadních vod a vést o tomto sledování a měření provozní evidenci podle jednotlivých ukazatelů znečištění. Znečišťovatel odpovídá za správnost zjištění zdrojů znečišťování vypouštěných odpadních vod, stanovení koncentrace znečištění podle příslušných ukazatelů znečištění, měření objemu vypouštěných odpadních vod a vedení provozní evidence.⁴⁸⁰ Vypouští-li znečišťovatel v jedné lokalitě odpadní vody více výpustmi, pro účely výpočtu poplatků se do množství znečištění a objemu vypouštěných odpadních vod započítávají vypouštěné odpadní vody ze všech výpustí (např. z veřejné kanalizace v rámci jedné obce

⁴⁷⁷ Mezi ukazatele znečištění příloha č. 2 k zákonu č. 254/2001 Sb. řadí chemickou spotřebu kyslíku (CHSK), rozpuštěné anorganické soli (RAS), nerozpuštěné látky, celkový fosfor, amoniakální dusík, anorganický dusík, adsorbovatelné organické látky (AOX), rtuť a kadmium.

⁴⁷⁸ Ustanovení § 90 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁷⁹ Ustanovení § 90 odst. 6 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁸⁰ Ustanovení § 91 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.

nebo z areálu průmyslové výroby). Při výpočtu poplatku se dále použije rozdílná sazba pro čištěné (např. v mechanicko-biologické nebo mechanicko-chemické čistírně odpadních vod) a nečištěné odpadní vody.⁴⁸¹ Bližší vymezení zdroje znečišťování, postup pro určování znečištění obsaženého v odpadních vodách, metody měření ukazatelů znečištění, zjišťování průměrné koncentrace znečištění a ročního objemu vypouštěných odpadních vod, provádění odečtů množství znečištění, provádění měření objemu vypouštěných odpadních vod a náležitosti provozní evidence stanoví nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb. dále upravuje rozbory a kontrolu znečištění odpadních vod⁴⁸², zálohový systém placení poplatku⁴⁸³, náležitosti poplatkového přiznání⁴⁸⁴ a správu poplatků⁴⁸⁵. Poplatky za vypouštění odpadních vod vybírají celní úřady na základě podkladů vydaných ČIŽP. Výnos poplatků je příjmem SFŽP.⁴⁸⁶ Z hlediska aplikace principu „znečišťovatel platí“ je významná zejména možnost odkladu placení poplatků⁴⁸⁷ a prominutí části poplatků.⁴⁸⁸ Zákon č. 254/2001 Sb. zachoval možnost plátce požádat ČIŽP o odklad placení poplatků, a to až do výše 80 % za zdroj znečištění, pro který znečišťovatel zahájil práce na stavbě čistírny odpadních vod nebo jiného investičního zařízení ke snížení množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách. Pokud byly dodrženy podmínky udělení odkladu a dodržena lhůta k dokončení stavby čistírny odpadních vod, promine ČIŽP znečišťovateli část poplatků ve výši odpovídající částce, jejíž zaplacení bylo doloženo.

Stávající zákon č. 254/2001 Sb. dále v § 100 zavedl **poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních**. Za vypouštění z jednotlivých staveb pro bydlení a pro individuální rekreaci se poplatek neplatí. Za vypouštění v ostatních případech se stanoví poplatek ve výši 350 Kč za každého 1 ekvivalentního obyvatele podle kapacity zařízení určeného k čištění odpadních vod za kalendářní rok. Povinnost platit tento poplatek se nevztahuje na vypouštění minerálních vod, osvědčených podle lázeňského zákona jako přírodní léčivý zdroj (pokud nebyly použity při lázeňské péči), přírodních minerálních vod (pokud nebyly použity při výrobě balených minerálních vod), vod použitých za účelem

⁴⁸¹ Ustanovení § 91 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁸² Ustanovení § 92 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁸³ Ustanovení § 93 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁸⁴ Ustanovení § 94 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁸⁵ Ustanovení § 99 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁸⁶ Ustanovení § 99 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb. a § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 388/1991 Sb.

⁴⁸⁷ Ustanovení § 96 zákona č. 254/2001 Sb.

⁴⁸⁸ Ustanovení § 97 zákona č. 254/2001 Sb.

získání tepelné energie a znečištěných vod, jejichž znečištění bylo po jejich vyčerpání z vod podzemních sníženo. Poplatek se platí obci, na jejímž katastrálním území dochází k vypouštění odpadních vod do vod podzemních. Poplatek se stává příjmem dané obce, která jej může využít pro jakékoli účely, zákon č. 254/2001 Sb. nestanoví účelovou vázanost tohoto příjmu.

7.5.3. Poplatky za uložení odpadů

Zákon o odpadech zavedl zpoplatnění odstraňování odpadu jeho ukládáním na skládky, když původcům odpadu ukládá povinnost platit poplatek za jeho ukládání na skládky.⁴⁸⁹ Poplatek za uložení odpadu na skládku přitom nelze zaměňovat za platbu, kterou původce odpadu (nebo oprávněná osoba, která odpad na skládku dopraví) platí provozovateli skládky jako cenu za tuto jeho službu. Veřejnoprávní charakter tohoto poplatku ostatně dosvědčuje také povinnost platit jej i v případě, že původce ukládá odpad na skládku, jíž je provozovatelem a která se nachází na jeho vlastním pozemku.⁴⁹⁰

Zpoplatněno je ukládání veškerého odpadu, výjimku tvoří pouze odpad, ukládaný na skládku jako tzv. technologický materiál na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky (zejména stavební suť, hlušina nebo jiný inertní materiál) v souladu se schváleným projektem a provozním řádem skládky, a to jen v nezbytném rozsahu, tímto projektem stanoveným.⁴⁹¹

Poplatek za ukládání odpadů na skládky se skládá ze dvou složek. Výše poplatku (stanovená v příloze č. 6 zákona o odpadech) je stanovena rozdílně pro nebezpečný a ostatní odpad (základní složka), za ukládání nebezpečného odpadu se navíc platí tzv. riziková složka.⁴⁹² Sazba základní i rizikové složky poplatku je stanovena jako progresivně rostoucí v čase (ovšem s tím, že progrese končí po roce 2009).⁴⁹³

Specifickým a poměrně komplikovaným způsobem je upravena správa poplatku, na níž se podílejí provozovatel skládky, obec, krajský úřad a celní úřady. Provozovatel skládky vybírá poplatek od jednotlivých původců odpadu (resp. od oprávněných osob, které odpad na

⁴⁸⁹ Ustanovení § 16 odst. 1 písm. l) a § 45 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb.

⁴⁹⁰ Ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb.

⁴⁹¹ Ustanovení § 45 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., ustanovení § 6 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

⁴⁹² Kromě odpadů azbestu, které se, ač jde o nebezpečný odpad [§ 4 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb. a příloha č. 2 vyhlášky č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů)], zpoplatňují jako ostatní odpady (§ 48 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb.).

⁴⁹³ Od roku 2009 činí základní sazba poplatku 1700 Kč u odpadu nebezpečného a 500 Kč u odpadu ostatního, riziková složka činí 4500 Kč (vždy za 1 tunu odpadu).

skládku dopravily), přičemž je povinen o jeho vybrání vystavit původci odpadu potvrzení. Zákon sice stanoví, že poplatek má být vybírán při uložení odpadu na skládku⁴⁹⁴, výslovně však počítá i s tou možností, že dojde k uložení odpadu bez zaplacení poplatku. V takovém případě je provozovatel skládky povinen informovat příjemce poplatku, teprve a pouze na jeho návrh uloží krajský úřad rozhodnutím původci odpadu povinnost poplatek zaplatit. Vybrané poplatky odvádí provozovatel skládky příjemci poplatku, kterým jsou obec, na jejímž území je skládka umístěna⁴⁹⁵ (v případě základní složky) a SFŽP (v případě rizikové složky). Pokud by tak provozovatel skládky neučinil včas, musel by za neodvedený poplatek nebo jeho část zaplatit penále ve výši 0,5 ‰ ze zadržené částky denně. Toto penále je příjmem obce.⁴⁹⁶

Kontrolu placení poplatků u provozovatele skládky provádí obecní, resp. újezdní úřady⁴⁹⁷ a krajské úřady⁴⁹⁸, na jejichž území skládka leží. Poplatky a penále vymáhají celní úřady místně příslušné podle umístění skládky, a to postupem podle daňového řádu.⁴⁹⁹

7.5.4. Odvody na jaderný účet za ukládání radioaktivních odpadů

Atomový zákon zavedl odvody za ukládání radioaktivních odpadů, které jsou povinni hradit původci radioaktivních odpadů na tzv. jaderný účet. Vlastník radioaktivních odpadů, případně jiná fyzická nebo právnická osoba, která nakládá s věcí vlastníka tak, že při její činnosti vznikají radioaktivní odpady (tj. původce radioaktivních odpadů) nese veškeré náklady spojené s jejich nakládáním od jejich vzniku až po jejich uložení, včetně monitorování úložišť radioaktivních odpadů po jejich uzavření a potřebných výzkumných a vývojových prací.⁵⁰⁰ Pro zajištění činností spojených s ukládáním radioaktivních odpadů zřídilo MPO státní organizaci Správa úložišť radioaktivních odpadů (SÚRAO). Původci jsou povinni odvádět na vrub svých nákladů prostředky ke krytí nákladů na uložení radioaktivních odpadů, které jim vznikly nebo vzniknou, a s tím spojených činností SÚRAO. Tyto prostředky se shromažďují na jaderném účtu formou odvodů.⁵⁰¹

⁴⁹⁴ Ustanovení § 46 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb.

⁴⁹⁵ Proto se také od této obce nevybírám základní složka poplatku, je-li původcem (§ 46 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb.). Leží-li skládka na území několika obcí, dělí se příjem ze základní složky poměrně podle velikosti části skládky ležící na územích těchto obcí (§ 48 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb.).

⁴⁹⁶ Ustanovení § 47 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb.

⁴⁹⁷ Ustanovení § 80 odst. 1 písm. e) zákona č. 185/2001 Sb.

⁴⁹⁸ Ustanovení § 78 odst. 1 písm. s) zákona č. 185/2001 Sb.

⁴⁹⁹ Ustanovení § 47 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb.

⁵⁰⁰ Ustanovení § 24 odst. 2 atomového zákona.

⁵⁰¹ Ustanovení § 27 odst. 2 atomového zákona.

Výše odvodů se stanoví na základě předpokládaných nákladů na činnosti zajišťované SÚRAO a podílu jednotlivých původců na celkovém vzniku radioaktivních odpadů ve vztahu k jednotlivým činnostem SÚRAO s předstihem tří let ve vazbě na roční, tříletý a dlouhodobý plan činnosti SÚRAO. Výši a způsob odvádění prostředků na jaderný účet, zejména základ odvodu, sazbu odvodu, odvodové období, splatnost odvodu, podání přiznání odvodu a zálohy na odvod, a způsob jejich správy, včetně způsobu evidence dle plátců, a podrobnosti hospodaření s prostředky jaderného účtu jsou stanoveny v nařízení vlády č. 416/2002 Sb., kterým se stanoví výše odvodu a způsob jeho placení původci radioaktivních odpadů na jaderný účet a roční výše příspěvku obcím a pravidla jeho poskytování. Jak již sám název napovídá, stanoví toto nařízení vlády vedle výše odvodů rovněž roční výši a pravidla poskytování příspěvku obcím, na jejichž katastrálním území se nachází úložiště radioaktivního odpadu.⁵⁰²

Sazba odvodu placeného původci radioaktivních odpadů provozujícími jaderné elektrárny činí 50 Kč za každou megawatthodinu ze základu odvodu.⁵⁰³ Sazba odvodu placeného původci radioaktivních odpadů provozujícími výzkumné jaderné reaktory s odvodem tepla vyšším než 0,1 megawatthodiny činí 15 Kč za každou tepelnou megawatthodinu ze základu odvodu.⁵⁰⁴ Sazba odvodu placeného původci malého množství radioaktivních odpadů činí 15 360 Kč za jeden sud o obsahu 200 l (v případě splnění podmínek přijatelnosti k uložení radioaktivních odpadů), popř. 17 140 Kč za jeden sud, nesplňující ke dni převzetí podmínky přijatelnosti k uložení radioaktivních odpadů, ale splňující podmínky k jeho skladování.⁵⁰⁵

Výše uvedenou českou právní úpravu placení odvodů za ukládání radioaktivních odpadů bude třeba *de lege ferenda* podrobit revizi z hlediska nově přijaté směrnice Rady o bezpečném nakládání s vyhořelým palivem a s radioaktivním odpadem.⁵⁰⁶ Tato směrnice ve svém článku 10 požaduje, aby členské státy zajistily, aby vnitrostátní rámec zaručil dostupnost přiměřených finančních prostředků pro nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem podle potřeby při řádném zohlednění odpovědnosti producentů radioaktivních odpadů.

⁵⁰² Podle § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 416/2002 Sb. obdrží každá z obcí, na jejichž katastrálním území se nachází úložiště radioaktivních odpadů, z jaderného účtu na základě vládou schváleného ročního plánu činnosti a rozpočtu Správy příspěvek nejvýše 1 000 000 Kč ročně.

⁵⁰³ Ustanovení § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 416/2002 Sb.

⁵⁰⁴ Ustanovení § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 416/2002 Sb.

⁵⁰⁵ Ustanovení § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 416/2002 Sb.

⁵⁰⁶ KOM(2010) 618 v konečném znění, 3.11.2010.

7.6. Právní úprava poplatků v oblasti silniční dopravy

7.6.1. Zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací

Provádění principu „znečišťovatel platí“ se určitým způsobem týká rovněž právní úpravy zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací. Obecné užívání pozemních komunikací je oprávnění v mezích zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a za podmínek stanovených zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud pro zvláštní případy není zákonem stanoveno jinak. Principiálně tedy obecné užívání pozemní komunikace nepodléhá zpoplatnění, ovšem v některých, zákonem definovaných případech, je tomu naopak.⁵⁰⁷ Právní úprava zpoplatnění obecného užívání pozemní komunikace platná v ČR vychází z unijního práva, konkrétně ze směrnice 1999/62/ES.⁵⁰⁸

Zpoplatnění obecného užívání pozemní komunikace podléhá užívání pozemní komunikace, kterou určuje vyhláška č. 527/2006 Sb., o užívání zpoplatněných pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a která je označena dopravní značkou označující zpoplatnění stanoveným druhem motorového vozidla. Zpoplatnění se stanoví podle typu vozidla a ujeté vzdálenosti po zpoplatněné pozemní komunikaci (mýtné) nebo podle časového období užívání zpoplatněné pozemní komunikace (časový poplatek). Peněžní prostředky získané z tohoto zpoplatnění jsou příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury. Vedle toho podléhá zpoplatnění rovněž užívání místní komunikace ke státní silničnímu motorovému vozidlu stanovené v nařízení obce, jehož účelem však je organizování dopravy na území obce, a jako takové tudíž nemá přímý vztah k principu „znečišťovatel platí“.

7.6.1.1. Mýtné

Mýtným se rozumí zpoplatnění pozemní komunikace podle typu vozidla a ujeté vzdálenosti po zpoplatněné pozemní komunikaci.⁵⁰⁹ Povinnost uhradit mýtné se vztahuje na užití zpoplatněné pozemní komunikace silničním motorovým vozidlem nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí více než 3,5 tuny.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ Kočí, R., Kučerová, H.: Silniční právo. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, str. 128.

⁵⁰⁸ Blíže srov. kapitola 6.2.7.

⁵⁰⁹ Ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹⁰ Ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.

Výše mýtného se zjišťuje pomocí systému elektronického mýtného, jehož součástí je elektronické palubní zařízení, kterým musí být vybaveno vozidlo v systému elektronického mýtného. Elektronické zařízení je nepřenosné, tedy jeho užití je vázáno na konkrétné vozidlo zaevidované v systému elektronického mýtného. Výše mýtného se stanoví součinem sazby mýtného a ujeté vzdálenosti po zpoplatněné pozemní komunikaci. Zákon o pozemních komunikacích počítá v § s tím, že sazby mýtného mohou být rozlišeny podle emisní třídy vozidla, druhu vozidla, počtu náprav vozidla nebo jízdní soupravy, období dne, dne nebo podle období roku. Konkrétní sazby jsou stanoveny v nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací. Sazby mýtného se člení podle emisní třídy vozidla na sazby pro vozidla třídy EURO II, třídy EURO III a IV a třídy EURO V a vyšší.⁵¹¹

Právní úprava platná v ČR však dosud neumožňuje zahrnout do ceny mýtného některé externí náklady, jakými jsou znečištění, hluk nebo dopravní zácpy. Dosud lze do ceny mýtného zahrnovat pouze náklady spojené s infrastrukturou (tj. výstavbou a údržbou pozemních komunikací). Platná právní úprava tak nedostatečně provádí princip „znečišťovatel platí“. To by se *de lege ferenda* mělo změnit v souvislosti s přijetím novely směrnice 1999/62/ES⁵¹² a její transpozicí do vnitrostátního právního řádu ČR.

7.6.1.2. Časový poplatek

Časovým poplatkem je zpoplatněno užití zpoplatněné pozemní komunikace silničním motorovým vozidlem nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí nejvýše 3,5 tuny.⁵¹³ Časový poplatek lze uhradit na kalendářní rok, jeden měsíc nebo na deset dnů. Horní hranice výše časového poplatku na kalendářní rok činí pro vozidlo v systému časového zpoplatnění do největší povolené hmotnosti 3,5 tuny 1 500 Kč. Výši časových poplatků stanoví nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací. Podle § 2 tohoto nařízení vlády činí poplatek za kalendářní rok 1200 Kč, za 1 měsíc 350 Kč a za 10 dnů 250 Kč.

7.6.2. Poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků

Princip „znečišťovatel platí“ se odráží i do právní úpravy poplatků na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků, která je obsažena v § 37e zákona

⁵¹¹ Ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 484/2006 Sb.

⁵¹² Blíže srov. kapitola 6.2.7.

⁵¹³ Ustanovení § 21 zákona č. 13/1997 Sb.

č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Tento poplatek platí žadatel o registraci použitého vozidla kategorie M1 a N1 do registru silničních vozidel podle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.

Poplatek je stanoven podle plnění mezních hodnot emisí ve výfukových plynech v souladu s právními předpisy EU⁵¹⁴ ve výši 3 000 Kč (v případě splnění mezních hodnot emisí EURO 2), 5 000 Kč (v případě splnění mezních hodnot emisí EURO 1) nebo 10 000 Kč (v případě nesplnění mezních hodnot emisí EURO 1 či 2). Podle platné právní úpravy se poplatek neplatí u vozidel, která splňují mezní hodnoty emisí EURO 3.⁵¹⁵ Poplatky jsou příjmem SFŽP a výnos z nich je v souladu s názvem poplatku účelově vázán na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovlaků.⁵¹⁶

7.7. Právní úprava obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v ČR

Zavedením systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v platné právní úpravě ČR byly provedeny závazky týkající se snížení emisí skleníkových plynů vyplývající z Kjótského protokolu⁵¹⁷ k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu⁵¹⁸ a ze

⁵¹⁴ Například směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/12/ES ze dne 23. března 1994 o opatřeních proti znečišťování ovzduší emisemi z motorových vozidel a o změně směrnice 70/220/EHS; směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/69/ES ze dne 13. října 1998 o opatřeních proti znečišťování ovzduší emisemi z motorových vozidel a o změně směrnice 70/220/EHS; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla.

⁵¹⁵ MŽP ČR v současnosti připravuje novelu daného ustanovení zákona o odpadech, na jejímž základě by se tento poplatek hradil i při registraci vozidel, která splňují mezní hodnoty emisí EURO 3 (tj. vozidel vyrobených v letech 2000–2006). Současně se uvažuje o zvýšení stávajících poplatků z 3 000 Kč na 5 000 Kč a z 5 000 Kč na 10 000 Kč. Cílem navrhované právní úpravy je snižování celkových emisí z provozu vozidel a zvýšení bezpečnosti a s tím spojené snížení úmrtnosti následkem dopravních nehod. Blíže srov. *Daň nově zaplatíte i za mladší ojetiny*. MF Dnes, 22.6.2011.

⁵¹⁶ Právě tato účelová vázanost se ukazuje jako ne zcela vhodná, protože v současné době dochází k čerpání pouze zlomku nashromážděných prostředků. Vzhledem k tomu byla připravena novela zákona č. 185/2001 Sb. (sněmovní tisk 376/0), která navrhuje změnit účelové určení výnosů z tohoto poplatku tak, aby mohly být využity širěji – kromě podpory sběru, zpracování, využití a odstranění autovlaků též na podporu investičních a neinvestičních akcí právníků a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí. Shromážděné prostředky by tak mohly být využity i na ochranu jiných složek životního prostředí (např. na ochranu ovzduší) nebo na podporu Programu Zelená úsporám.

⁵¹⁷ Sdělení MZV publikované pod č. 81/2005 Sb. m. s.

⁵¹⁸ Sdělení MZV publikované pod č. 80/2005 Sb. m. s.

společného plnění závazku Společenství⁵¹⁹. Jako stěžejní nástroj pro dosažení tohoto cíle byl směrnicí 2003/87/ES⁵²⁰ ustaven rámec systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a hospodářsky účinným.⁵²¹

Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů představuje v právní úpravě ČR zcela nový ekonomický nástroj. Tento nástroj je – s účinností ode dne 31. prosince 2004 - upraven samostatným právním předpisem, kterým je zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon do právního řádu ČR transponuje výše zmíněnou směrnicí 2003/87/ES (ve znění směrnice 2004/101/ES⁵²² a směrnice 2008/101/ES⁵²³).

Pro stacionární technické jednotky („zařízení“) provozující jednu nebo více činností vymezených v příloze 1 zákona č. 695/2004 Sb.⁵²⁴ musí jejich provozovatel získat povolení k vypouštění skleníkových plynů, které vydává MŽP.⁵²⁵ Vedle stanovených náležitostí týkajících se popisu zařízení, používaných surovin a zdrojů emisí je hlavním předpokladem vydání povolení prokázání dostatečného materiálního, technického a organizačního vybavení ke zjišťování a vykazování emisí skleníkových plynů. Povolení lze přitom vydat i pro více zařízení, které spolu technicky souvisejí, jsou-li umístěna na stejném místě a provozována týmě provozovatelem. Jedním ze základních předpokladů fungování systému obchodování je věrohodnost měření a vykazování emisí. Za tímto účelem zákon požaduje po provozovateli vykazovat a ověřovat množství emisí skleníkových plynů způsobem stanoveným v prováděcí vyhlášce.⁵²⁶ Navíc je provozovatel povinen zajistit ověření vykázaného množství emisí autorizovanou osobou (tzv. verifikace). Výkaz o množství emisí skleníkových plynů ze

⁵¹⁹ Rozhodnutí Rady 2002/385/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a společném plnění závazků z něj vyplývajících.

⁵²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému obchodování povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32).

⁵²¹ Blíže srov. kapitola 6.2.6.

⁵²² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, kterou se s ohledem na projektové mechanismy Kjótského protokolu mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 338, 13.11.2004, s. 18).

⁵²³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 8, 13.1.2009, s. 3).

⁵²⁴ Jedná se zejména o činnosti jako výroba elektřiny a tepla, hutnictví železa a oceli, rafinerie, výroba cementu, skla, papíru a celulózy. V národním alokačním plánu je zahrnuto na 450 takových zařízení.

⁵²⁵ Ustanovení § 3 zákona č. 694/2004 Sb.

⁵²⁶ Vyhláška č. 12/2009 Sb., o stanovení postupu zjišťování, vykazování a ověřování množství emisí skleníkových plynů a formuláře žádosti o vydání povolení k emisím skleníkových plynů.

zařízení a doklady o jeho ověření předkládá provozovatel na MŽP do 15. března následujícího roku.

Pod pojmem povolenka se pro účely zákona rozumí majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném kalendářním roce ekvivalent tuny oxidu uhličitého⁵²⁷; povolenka je za stanovených podmínek převoditelná. Pro obchodování povolenkami jsou stanoveny následující podmínky – okruh osob, na které můžou být převedeny, není omezen (tj. lze je převést i mimo okruh provozovatelů zařízení zařazených do systému emisního obchodování), k převodu dochází okamžikem připsání povolenky na účet nabyvatele v rejstříku (viz dále), povolenky nemohou být předmětem zástavního práva ani vkladem do základního kapitálu obchodní společnosti a v případě zániku (úmrtí) majitele povolenek přecházejí na jeho právního nástupce.

Před začátkem obchodovacího období připravuje MŽP ve spolupráci s MPO návrh národního alokačního plánu (NAP), který určuje celkové množství rozdělovaných povolenek pro dané obchodovací období i jejich rozdělení jednotlivým provozovatelům zařízení zahrnutých do systému obchodování.⁵²⁸ Návrh NAP schvaluje po předchozí konzultaci s Evropskou komisí vláda ve formě nařízení vlády⁵²⁹. Zatímco první obchodovací období bylo stanoveno jako tříleté (2005-2007), druhé obchodovací období (2008-2012) je pětileté. Vydávání a přidělování povolenek pro příslušné obchodovací období provádí správce rejstříku obchodování s povolenkami, čímž byl pověřen operátor trhu s elektřinou⁵³⁰. Směrnice 2003/87/ES umožňuje, aby určitá část povolenek nebyla přidělována bezplatně. V rozporu s principem „znečišťovatel platí“ však tato možnost nebyla v ČR využita. Nejpozději měsíc před začátkem obchodovacího období vydává správce rejstříku povolenky v objemu stanoveném národním alokačním plánem. Z těchto povolenek potom nejpozději do 28. února kalendářního roku přidělí každému provozovateli poměrnou část množství, které mu bylo přiděleno národním alokačním plánem na dané období (1/3 v prvním, resp. 1/5 v následujících obchodovacích obdobích).

Každý provozovatel je povinen do 30. dubna následujícího roku vyřadit z obchodování takové množství povolenek, které odpovídá vykázanému a ověřenému množství emisí v

⁵²⁷ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 694/2004 Sb.

⁵²⁸ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 695/2004 Sb.

⁵²⁹ Nařízení vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008-2012.

⁵³⁰ Operátor trhu s elektřinou je akciovou společností vlastněnou ze 100% státem, která byla původně založena za účelem organizování trhu s elektřinou a k plnění dalších úkolů podle § 27 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Při spravování rejstříku se řídí nařízením Komise (ES) č. 2216/2004 o standardizovaném a bezpečném systému rejstříků podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 2008/2004/ES.

daném roce. Okamžikem vyřazení přestávají být povolenky obchodovatelné. K vyřazení mohou být použity i povolenky vydané příslušnými správními úřady jiných členských států EU, nebo států mimo EU, je-li to připuštěno právními předpisy EU. Novelou zákona č. 695/2004 Sb. (tj. zákonem č. 315/2008 Sb.) byly v návaznosti na směrnici 2004/101/ES upraveny vazby mezi evropským systémem emisního obchodování a projektovými mechanismy Kjótského protokolu (společné plnění, mechanismy čistého rozvoje)⁵³¹. Díky tomu mohou provozovatelé zařízení v každém z dalších obchodovacích období použít ke splnění svých závazků jednotky snížení emisí (*Emission reduction units – ERU*)⁵³² a jednotky ověřeného snížení emisí (*Certified emission reduction units – CER*)⁵³³ až do výše stanoveného přidělu povolenek pro dané zařízení v NAPu.⁵³⁴ Zmíněná novela dále upravila hospodaření s jednotkami přiděleného množství (*Assigned amount units – AAU*),⁵³⁵ které primárně slouží ke splnění závazku ČR vyplývajícího z Kjótského protokolu. MŽP může k tomuto účelu nepoužité jednotky buď prodat v rámci mezinárodního emisního obchodování, jak to umožňuje čl. 17 Kjótského protokolu, nebo využít na podporu projektů společné realizace ve smyslu čl. 6 Kjótského protokolu.⁵³⁶ Prostředky, které budou získány z prodeje jednotek, jsou příjmem SFŽP a mohou být použity pouze na podporu činností a akcí vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů.⁵³⁷

V současné době se připravuje transpozice zatím poslední změny směrnice 2003/87/ES (tj. směrnice 2009/29/ES⁵³⁸), jejímž účelem je zlepšit a rozšířit systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Jedním z hlavních zlepšení, která přináší tato směrnice je změna základního způsobu přidělování povolenek. Směrnice 2009/29/ES počítá s tím, že od roku 2013 bude základním způsobem přidělování povolenek dražení (aukční systém), které postupně nahradí jejich bezplatné přidělování.⁵³⁹ Podrobná pravidla pro harmonogram, správu a jiné aspekty dražeb povolenek stanoví nařízení Komise (EU)

⁵³¹ Blíže srov. kapitola 5.6.

⁵³² Čl. 6 Kjótského protokolu.

⁵³³ Čl. 12 Kjótského protokolu.

⁵³⁴ § 10b zákona č. 695/2004 Sb.; ve druhém obchodovacím období je v českém Národním alokačním plánu na projekty společné realizace vyčleněno ročně téměř 100 000 povolenek.

⁵³⁵ Čl. 3 Kjótského protokolu.

⁵³⁶ Ustanovení § 12a zákona č. 695/2004 Sb.

⁵³⁷ Prostředky z prodeje jednotek AAU tvoří příjem programu Zelená úsporám. Jedná se o program Ministerstva životního prostředí administrovaný Státním fondem životního prostředí ČR, který je zaměřený na úspory energie a obnovitelné zdroje energie v rodinných a bytových domech. Blíže srov. <http://www.zelenausporam.cz>.

⁵³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 63).

⁵³⁹ Podle nového znění čl. 10 směrnice 2003/87/ES (ve znění směrnice 2009/29/ES) všechny povolenky, které nejsou přiděleny bezplatně v souladu s čl. 10a a 10c, členské státy od roku 2013 draží.

č. 1031/2010.⁵⁴⁰ Dražba povolenek je nejjednodušším a podle všeobecného mínění i hospodářsky nejúčinnějším prostředkem. Účinnost systému pro obchodování s emisemi spočívá v jasném signálu o ceně uhlíku, aby bylo dosaženo snížení emisí skleníkových plynů s co nejmenšími náklady. Dražba by tento signál o ceně uhlíku měla podpořit a posílit. Pokud si jednotliví provozovatelé zařízení vypouštějících emise skleníkových plynů budou muset nakupovat povolenky v dražbě, budou za povolenky platit tržní cenu a nebudou je dostávat bezplatně od státu, bude tato forma přidělování povolenek rovněž v souladu s principem „znečišťovatel platí“.

7.8. Shrnutí

Princip „znečišťovatel platí“ je ve vnitrostátní právní úpravě ČR prováděn zejména prostřednictvím ekonomických nástrojů. Ty mají podobu spotřebních daní (daně z minerálních olejů, daně ze zemního plynu a některých dalších plynů, daně z pevných paliv a daně z elektřiny) a poplatků za znečištění životního prostředí (poplatky za vypouštění odpadních vod podle vodního zákona, poplatky za znečišťování ovzduší podle zákona o ovzduší, poplatky za ukládání odpadů podle zákona o odpadech, popř. odvodů za ukádání radioaktivních odpadů podle atomového zákona). Vedle toho se princip „znečišťovatel platí“ promítá také do právní úpravy poplatků v oblasti silniční dopravy (poplatky za užívání vybraných pozemních komunikací podle zákona o pozemních komunikacích, popř. poplatky na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění autovlaků podle zákona o odpadech) nebo systému obchodovatelných povolení podle zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Daně a poplatky představují dva odlišné ekonomické nástroje. Předmětem environmentálních daní je zdanění spotřeby surovin a energií. Poplatky za znečišťování životního prostředí se uplatňují zejména v oblastech emisí znečišťujících látek do vody nebo ovzduší a při ukládání odpadů na skládky, resp. radioaktivních odpadů na úložiště. V případě daní je primární jejich fiskální funkce (zajištění příjmů státního rozpočtu), kdežto u poplatků převažuje jejich funkce motivační (snaha o maximální stimulaci znečišťovatelů k realizaci žádoucích opatření vedoucích ke snížení znečištění). Pro daně je dále typická absence jejich účelové vázanosti, kdežto u poplatků jsou jejich příjmy účelově vázány na ochranu životního prostředí.

⁵⁴⁰ Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 302, 18.11.2010, s. 1).

Platná právní úprava poplatků za znečišťování životního prostředí dostatečně neplní jejich původně deklarovaný účel, tj. působit pomocí ekonomických stimulů na chování subjektů tak, aby redukovaly své negativní vlivy na životní prostředí. Funkce stávajících poplatků se značně posunula od nástroje, který má měnit chování ekonomických subjektů (motivační funkce), směrem k nástroji, který má generovat veřejné příjmy (fiskální funkce). Nefunkční motivační působení poplatků vyplývá především ze souběhu administrativních nástrojů (emisních limitů) a nástrojů ekonomických (poplatků). Výsledkem spolupůsobení emisních limitů a poplatků je, že motivační funkci plní emisní limit a motivační funkce poplatků je zcela eliminována. Zůstává pouze jejich funkce fiskální. Na potřebu zachování stimulační výše emisních poplatků upozornila i hodnotící zpráva OECD z roku 2005,⁵⁴¹ která doporučila „učinit kroky k přizpůsobení stávajících poplatků za znečištění inflaci a ke zlepšení jejich výběru“. K tomu je však nezbytné dodat, že doporučení o zvýšení poplatků o inflaci nemusí být nezbytně efektivní přístup, neboť v řadě případů nebyly sazby poplatků motivační ani v době jejich zavedení.

Jako příklad nefunkčního působení lze uvést poplatky za znečišťování ovzduší. Emise hlavních znečišťujících látek se v posledních letech nedaří snižovat. Stanovené administrativní nástroje i poplatky v zásadě zajišťují stabilizaci celkových emisí hlavních znečišťujících látek, ale nemotivují znečišťovatele k dalšímu snižování emisí. Řešením pro zlepšení fungování poplatků tedy není jejich pouhé navýšení, ale současně i eliminace souběžného souběžného působení administrativních a ekonomických nástrojů. S ohledem na stanovení emisních stropů se přitom jako vhodné jeví nikoli rozšiřování stávajícího systému poplatků za znečišťování ovzduší, neboť tento nástroj neumožňuje předem určit výsledný objem znečištění. Naopak rozšíření stávajícího uzavřeného systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který vychází ze stanoveného objemu znečištění, by mohlo snížit administrativní a vyvolané náklady. *De lege ferenda* by bylo vhodné uvažovat o rozšíření systému obchodování s povolenkami také na emise ostatních skleníkových plynů⁵⁴² a o zavedení aukcí, ve kterých by se obchodovaly všechny povolenky.

⁵⁴¹ OECD: Zpráva OECD o hodnocení politiky, stavu a vývoje životního prostředí ČR, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, str. 102.

⁵⁴² Rozšířený systém obchodování s povolenkami na emise i dalších skleníkových plynů (kromě CO₂) byl zaveden ve Slovenské republice od roku 2005. Zákon č. 572/2004 Z.z., o obchodování s emisními kvótami a o změně a doplnění některých zákonů, považuje za skleníkové plyny, s jejichž emisemi se obchoduje, oxid uhličitý (CO₂), metan (CH₄), oxid dusný (N₂O), fluorované uhlovodíky (HFC), plnofluorované uhlovodíky (PFC) a fluorid sírový (SF₆). Srov. Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia, Vysokoškolská učebnice. Euro Kodex, Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, s.r.o., Bratislavská vysoká škola práva, 2009, 2. zmenené a rozšírené vydanie, str. 391.

V oblasti právní úpravy ekonomických nástrojů regulujících dopravu se jako účinný prostředek k uplatnění principu „znečišťovatel platí“ jeví výraznější rozlišení sazeb výkonového zpoplatnění (mýtného) pro vozidla s nejvyšší přípustnou hmotností nejméně 12 tun v zákoně o pozemních komunikacích. A to v návaznosti na platné znění směrnice o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, která umožňuje až 100% rozlišení sazeb podle plnění emisních tříd vozidly. V souvislosti s účinnějším prováděním principu „znečišťovatel platí“ by bylo *de lege ferenda* vhodné zohlednit v sazbách mýtného některé externí náklady, jakými jsou zejména znečištění nebo hluk.

V rámci vnitrostátního práva ČR je princip „znečišťovatel platí“ dale prováděn v právní úpravě odpovědnosti za škody v občanském zákoníku, odpovědnosti za ekologickou újmu v zákoně o životním prostředí a zákoně o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, popř. odpovědnosti za jadernou škodu v atomovém zákoně. Princip „znečišťovatel platí“ se v právních předpisech na ochranu životního prostředí dále promítá do právní úpravy ukládání nápravných opatření nebo sankcí (zákon o ochraně přírody, vodní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, lesní zákon, zákon o ochraně ovzduší, zákon o odpadech, zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy, zákon o integrované prevenci).

V oblasti práva životního prostředí se pro právní odpovědnost používá již zavedený termín ekologicko-právní odpovědnost, nebo také přesněji, právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí. Zahrnuje odpovědnost deliktní, která obsahuje subkategorie odpovědnost trestněprávní a odpovědnost administrativní, a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí obsahuje jednak odpovědnost za škodu (klasické pojetí založené na teorii soukromého práva), tak odpovědnost za ekologickou újmu (pojetí založené na teorii veřejného práva).

V případě odpovědnosti za jadernou škodu podle atomového zákona by měl být odpovědný v první řadě provozovatel jaderného zařízení. Naplnění tohoto principu by však mohlo být efektivní pouze v případě, kdy by výše jmění případného znečišťovatele stačila ke krytí možných škod, které mohou být jeho činností způsobeny. V případě vzniku jaderné havárie by škody dalece přesáhly jmění každého provozovatele. V případě odpovědnosti za jaderné škody je tedy pouhá odpovědnost provozovatele nedostačující. Jediným možným subjektem, který může nedostatek finančních prostředků zabezpečit je stát. Vzhledem k rozsahu možných škod by závažná havárie mohla být na hranici finančních možností jednoho státu. Možným řešením by proto mohlo být vytvoření systému vzájemného sdílení škod jaderných havárií mezi jednotlivými státy, přičemž EU by mohla zajistit optimální

prostředí pro vznik takového systému. *De lege ferenda* by bylo možné uvažovat také o obdobné právní úpravě, jaká platí v USA, která je založena na přenesení odpovědnosti za jaderné škody na jaderný průmysl.

8. Princip „znečišťovatel platí“ v právní úpravě USA

8.1. Odpovědnost za škody na životním prostředí

V oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí byl v USA přijat **zákon o úplné reakci, kompenzaci a odpovědnosti za životní prostředí (tzv. CERCLA nebo Superfond) z roku 1980**.⁵⁴³ Tento zákon provádí princip „znečišťovatel platí“, když internalizuje náklady související s poškozením životního prostředí a vystavuje účet těm, jejichž činností byly tyto škody způsobeny.⁵⁴⁴ Účelem tohoto zákona je napravit znečištěné životní prostředí a vytvořit odpovědnost za minulé (historické) znečištění, které má pokračující environmentální důsledky. Zákon zmocňuje americkou vládní Agenturu ochrany životního prostředí (*Environmental Protection Agency – EPA*)⁵⁴⁵ k identifikaci kontaminovaných míst (jedná se zejména o skládky nebezpečných odpadů), a k možnosti nařídit jejich vyčištění. Přitom buď iniciuje takové vyčištění prostřednictvím třetí osoby (odborné firmy) a v soudním řízení pak nutí strany odpovědné za kontaminaci zaplatit nezbytné náklady, nebo nutí tyto znečišťovatele, aby provedly vyčištění kontaminovaných míst samy.

Zákon opravňuje vládní zásahy v případech aktuálních nebo hrozících úniků nebezpečných látek na půdu nebo do podzemních vod. Subjekty, které způsobily úniky těchto látek, nesou objektivní odpovědnost (bez ohledu na zavinění). Zákon stanoví, že odpovědným je v první řadě vlastník nebo provozovatel plavidla nebo zařízení k nakládání nebo odstraňování nebezpečných látek, popř. osoba, která v době odstraňování nebezpečných látek vlastnila nebo provozovala takové zařízení, v němž byly tyto nebezpečné látky odstraňovány. Odpovědnost na základě tohoto ustanovení vzniká rovněž původcům (tj. osobám, které na základě smlouvy nebo jiného dohodnutého způsobu odstraňovaly nebo nakládaly s nebezpečnými látkami nebo zařizovaly jejich dopravu, a které se později staly předmětem odstranění nebo nápravného opatření) a přepravicům (tj. osobám, které souhlasili s přepravou nebezpečných látek do zařízení určených k odstraňování nebo nakládání s takovými látkami).⁵⁴⁶

Zákon dále vymezuje náklady, které je odpovědná osoba povinna uhradit. K těmto nákladům podle zákona patří: a) všechny náklady na odstranění nebo nápravu způsobené

⁵⁴³ The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 (CERCLA or Superfund), as amended.

⁵⁴⁴ Plater, Z. J. B., Abrams, R. H., Graham, R. L., Heinzerling, L., Wirth, D. A.: *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society*. Third Edition, Aspen Publishers, 2004, str. 887.

⁵⁴⁵ Srov. <http://www.epa.gov>.

⁵⁴⁶ 42 U.S.C. §9607 (orig. §107).

vládou USA, státem nebo indiánským kmenem, které nejsou v rozporu s národním kontingenčním plánem, b) další nezbytné náklady na reakci způsobené jakoukoli jinou osobou v souladu s národním kontingenčním plánem, c) škody způsobené poškozením, zničením nebo ztrátou přírodních zdrojů, zahrnující přiměřené náklady na posouzení takového poškození, zničení nebo ztráty, a d) náklady na zdravotní posouzení nebo studii vlivů na lidské zdraví.

Na základě tohoto zákona byl vytvořen Záruční fond pro nebezpečné látky (*Hazardous Substance Trust Fund*), tzv. Superfond, z něhož jsou od roku 1986⁵⁴⁷ poskytovány platby na vyčištění nejzávažněji znečištěných míst v USA. Ty jsou poskytovány v případech, kdy není znám znečišťovatel nebo ten není schopný pokrýt náklady na odstranění znečištění. Superfond je financován společně průmyslovými podniky, které platí daň z ropy a některých chemických látek, a federální vládou. V současné době je v něm připraveno cca 8,5 bilionů USD.

V roce 1987 se k právní úpravě financování Superfonde prostřednictvím zdanění ropy a chemických látek způsobujících znečištění vyjádřil panel GATT k urovnávání sporů, a to z hlediska pravidel WTO. Ve věci *US Chemical Tax case*⁵⁴⁸ zpochybnila Evropská komise zdanění ropy a některých chemických látek s odkazem na princip „znečišťovatel platí“. Tato daň byla podle Evropské komise v rozporu s principem „znečišťovatel platí“, neboť byla určena na financování environmentálních programů, z nichž měli užitek pouze výrobci z USA. Panel GATT však konstatoval, že zdanění zavedené v USA není v rozporu s pravidly WTO, a že USA mohly neomezeně zdanit domácí výrobky, které jsou škodlivé k životnímu prostředí, a vyjmout protichůdné zahraniční výrobky, které by byly méně škodlivé. Podle zprávy přijaté panelem GATT umožňují pravidla obsažená v dohodě GATT týkající se daňové úpravy smluvními stranám postupovat v souladu s principem „znečišťovatel platí“, ale nezavazují jej k tomu.

8.2. Odpovědnost za jaderné škody

Jako příklad právní úpravy zcela odlišné od úpravy obsažené v unijním právu či vnitrostátním právním řádu ČR lze zmínit právní úpravu odpovědnosti za jaderné škody. V USA, které nejsou smluvní stranou žádné z mezinárodních úmluv přijatých v oblasti občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody⁵⁴⁹, platí **zákon o atomové energii z roku**

⁵⁴⁷ Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986 (SARA).

⁵⁴⁸ Op. cit. sub. 270.

⁵⁴⁹ Blíže srov. Kapitola 5.4.5.

1957⁵⁵⁰. Na jeho základě byl vytvořen fond na krytí případných havárií jaderných reaktorů, výzkumných reaktorů a ostatních jaderných zařízení. V současné době je v tomto fondu připraveno 10 bilionů USD na úhradu případných jaderných škod, a to bez jakýchkoliv nákladů z veřejných prostředků.⁵⁵¹ Všichni provozovatelé jaderných zařízení jsou povinni být na základě tohoto zákona pojištěni ve dvou úrovních. Každý provozovatel individuálně je jednak povinen zajistit pojištění až do výše 300 milionů USD od soukromých společností. Druhá úroveň je tvořena společně všemi provozovateli jaderných zařízení fungujících v USA. Je financována na základě zpětných plateb jednotlivých provozovatelů jaderných reaktorů. Každý provozovatel je povinen v případě potřeby odvést do společného fondu až 112 milionů USD za každý provozovaný reaktor, přičemž tato částka je splácena v ročních splátkách ve výši 17,5 milionu USD. Do fondu přispívá i ministerstvo pro energetiku, a to za jím provozovaná jaderná zařízení. Čerpání z tohoto fondu by v případě závažné havárie bylo závislé na rozhodnutí Kongresu, který by v poslední instanci rozhodoval o způsobu poskytnutí financí.

8.3. Systémy obchodování s povolenkami

V právní úpravě USA se systémy obchodovatelných povolení začaly rozvíjet již od 70. let minulého století. Nejznámějšími příklady systémů obchodovatelných povolení jsou programy v oblasti ochrany ovzduší. Na federální úrovni se jedná zejména o cap-and-trade program kyselého deště na redukci emisí SO_x (*Acid Rain Allowance Trading*) a kreditový program na postupné odstranění olova z benzínu (*Lead Credit Trading*). Na regionální úrovni lze zmínit například cap-and-trade program RECLAIM (*Regional Clean Air Incentives Market*) ke snížení emisí SO_x a NO_x v jižní Kalifornii nebo program obchodování s povolením k vypalování travních porostů (*Grass-Burning Permit Trading*) ve státě Washington.⁵⁵² V právní úpravě USA však dosud nebyl zaveden celostátní federální systém pro obchodování s emisemi CO₂, existují však snahy o jeho zavedení.⁵⁵³

V oblasti ochrany vod byly v USA zavedeny systémy obchodovatelných práv k vypouštění odpadních vod, zaměřené na snížení obsahu fosforu v povodí nádrží Dillon

⁵⁵⁰ The Atomic Energy Act (AEA) of 1954, as amended.

⁵⁵¹ Z fondu bylo prozatím na náhradu škod a soudních nákladů vyplaceno více než 200 milionů USD, přičemž zhruba 71 milionů USD bylo použito na náhradu škody po havárii jaderného zařízení v Three Mill Island.

⁵⁵² Op. cit. sub. 544, str. 721.

⁵⁵³ Flášar, P.: The Waxman-Markey American Clean Energy and Security Act as a compressive reform of the United State's environmental and energy policies. Damohorský, M., Stejskal, V. (ed.) et al.: Czech Environmental Law Yearbook 2010. The Czech Environmental Law Society. Prague 2010, str. 65.

(*Colorado's Lake Dillon trading program*) a Cherry Creek v USA⁵⁵⁴. Relativně nově jsou v USA zaváděny programy bankingu určitých typů stanovišť, především mokřadů (*Wetland Mitigation Banking*), které jsou využívány k vyrovnávání negativních dopadů změny využití území.⁵⁵⁵

8.4. Shrnutí

V této kapitole byly stručně popsány vybrané oblasti právní úpravy platné v USA, které určitým způsobem provádí princip „znečišťovatel platí“. Platná právní úprava USA na ochranu životního prostředí je v řadě případů odlišná od unijního či vnitrostátního českého práva. V rámci komparativní metody byla v této kapitole analyzována zejména právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí, právní úprava odpovědnosti za jaderné škody a právní úprava jednotlivých systémů obchodování s povolenkami.

Právní úprava USA je inspirativní pro nově připravované právní předpisy unijního práva. V právní úpravě USA mají například původ obchodovatelná povolení, která byla do unijního práva zavedena teprve v roce 2003, i když do právní úpravy USA byla v různých podobách zaváděna již od poloviny 70. tých let minulého století. A naopak, v právní úpravě USA nemají tradici systémy emisních poplatků za znečišťování jednotlivých složek životního prostředí. Pokud se jedná o právní úpravu systémů obchodování s povolenkami, jako nejméně efektivní se ze zkušeností získaných v USA ukazuje kreditní systém, neboť právě s ním jsou spojeny vysoké transakční náklady na vznik (tj. ověření snížení) a převod kreditů, což bylo jednou z příčin relativně omezeného počtu obchodů v prvních programech emisního obchodování zřízených americkou Agenturou ochrany životního prostředí (EPA).

Právní úprava odpovědnosti za škody na životním prostředí přijatá v USA již v roce 1980 se stala inspirací pro přípravu unijních pravidel v téže oblasti. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí z roku 2004 se však od zákona CERCLA v řadě ohledů liší. Za nejvýznamnější rozdíly lze považovat chybějící unijní pravidla pro vytvoření určitého finančního fondu, ze kterého by se čerpaly peněžní prostředky na nápravu škod na životním prostředí, a dále skutečnost, že unijní právní úprava se nevztahuje do minulosti na nápravu historických škod (starých ekologických zátěží).

⁵⁵⁴ Op.cit. sub. 544, str. 739 nebo EPA: *United States Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment*, Washington: U.S. Environmental Protection Agency, 2001, str. 102.

⁵⁵⁵ EPA, op. cit. sub. 554, str. 106.

9. Vymezení principu „znečišťovatel platí“ a nedostatky při jeho aplikaci

9.1. Vymezení principu „znečišťovatel platí“

Princip „znečišťovatel platí“ je vyjádřením snahy o tzv. internalizaci externalit, což je situace, kdy v důsledku výroby nebo spotřeby zboží dochází ke škodám na životním prostředí, aniž by se tyto škody odrazily na ceně tohoto zboží. Ekonomové v takových případech hovoří o tzv. „černých pasažérech“ (*free riders*). Tyto externality by měly být započítávány do ceny zboží a tím by měly vysílat spotřebiteli jasný signál pro rozhodování.⁵⁵⁶

V ekonomické teorii internalizace znamená, že náklady, které by jinak měl nést ekonomický subjekt odlišný od znečišťovatele (náklady na externality způsobené znečišťovatelem, jakékoli náklady, kterým by taková osoba předešla, pokud by neexistovalo žádné znečištění) jsou účtovány znečišťovateli, který v důsledku internalizuje takové náklady se všemi ostatními náklady, které již nese. Je to tedy přenesení externích nákladů zpět na jejich původce, který platí veškeré náklady spojené se svou činností, což vede k odstranění neefektivity, kterou externality přinášejí. Částečná internalizace je internalizace omezená na určité kategorie nákladů. Úplná internalizace je internalizací všech kategorií nákladů. V praxi je úplné internalizace dosahováno pouze zřídka, protože v nejlepším případě znečišťovatel nese náklady na kompenzaci škod, kterou nesou všechny oběti. Proto nenese náklady na škody ovlivňující neodškodněné oběti a platí pouze náhradu nákladů, která je často výrazně nižší než sociální náklady škod. Základní myšlenkou principu „znečišťovatel platí“ tedy podle R. Levetta⁵⁵⁷ je „snaha o to, aby ekonomika zohledňovala i související ekologické náklady tak, aby rozumné ekonomické chování bylo současně přínosné i pro životní prostředí.“

Obecně lze říci, že z principu „znečišťovatel platí“ vyplývá vůči každému, kdo znečistí životní prostředí, popř. způsobí škody na životním prostředí, povinnost nést náklady spojené s jejich odstraněním. Výklad tohoto principu je však poměrně složitý a ne vždy zcela jednoznačný. Při výkladu principu „znečišťovatel platí“ si je třeba odpovědět na otázky, kdo má být považován za znečišťovatele (osoba, která vypouští emise nebo osoba která překračuje povolené emisní limity), co vlastně má znečišťovatel platit (opatření potřebná k dosažení souladu se stanovenými ekologickými standardy nebo veškeré externí náklady), v jaké výši a

⁵⁵⁶ Op. cit. sub. 20.

⁵⁵⁷ Levett, R.: Ekonomické nástroje naplňování politiky péče o životní prostředí. Příručka ICLEI pro řízení záležitostí životního prostředí určená orgánům místní správy a samosprávy v České republice, svazek 6, 1999.

kdy by znečišťovatel měl platit, nebo zda je investice do čistějších technologií také platbou ve smyslu tohoto principu. Pro účely aplikace a interpretace tohoto principu je proto nezbytné:

1. definovat základní pojmy (znečištění, škoda na životním prostředí, ekologická újma),
2. identifikovat znečišťovatele,
3. kvantifikovat částku, kterou by měl znečišťovatel zaplatit,
4. určit v čí prospěch má být tato platba uskutečněna.

9.1.1. Definice základních pojmů

Pro aplikaci principu „znečišťovatel platí“ je hlavním předpokladem vymezení základních pojmů, jako jsou zejména „znečištění životního prostředí“ (stav) resp. „znečišťování životního prostředí“ (činnost). V této souvislosti jsou významné také pojmy „škoda na životním prostředí“ nebo „ekologická újma“, které mají vazbu k havarijnímu znečištění.

V této souvislosti existují dva odlišné přístupy definující znečištění. První přístup založený na protiprávnosti vychází z toho, že znečištění vzniká pouze při překročení emisních limitů (standardů kvality). Podle tohoto konceptu nepůsobí jakákoli emise nezbytně znečištění. Aby emise byla považována za znečištění, látka vnesená do životního prostředí musí překročit emisní limit (standard kvality) stanovený orgánem státní správy. Existence znečištění je závislá na překročení určitého prahu. Pokud jsou tyto prahy respektovány, na emitenta se podle tohoto přístupu princip „znečišťovatel platí“ nevztahuje.⁵⁵⁸ Oproti tomu druhý koncept vychází z toho, že znečištění není závislé na překročení určitého emisního limitu. Definice znečištění je v tomto smyslu založena na emisních vlivech, bez ohledu na to, zda k němu došlo v souladu s právem či protiprávně. Jinými slovy, znečištění existuje jako funkce emisních vlivů; následek je mnohem důležitější než příčina. V tomto pojetí souvisí znečištění se vznikem škody a s režimem odpovědnosti za škody. Tento přístup je podle N. Sadeleera⁵⁵⁹ vhodnější z důvodů spravedlnosti, přiměřenosti a právní soudržnosti.

Pojem znečištění byl definován v doporučení OECD z roku 1972 jako „*přímé nebo nepřímé vnášení látek nebo energie do životního prostředí způsobené člověkem, které*

⁵⁵⁸ Tomuto přístupu odpovídá například definice pojmu „poškození životního prostředí“, kterým se podle § 8 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, rozumí „zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy.“

⁵⁵⁹ Op. cit. sub. 14, str. 40.

*způsobuje škodlivé účinky takové povahy, že může ohrozit lidské zdraví, poškodit živé zdroje a ekosystémy, a omezit či narušit vybavení a další oprávněné využití životního prostředí“.*⁵⁶⁰

Mezinárodní smlouvy přijaté v oblasti odpovědnosti za škody definují v této souvislosti pojmy "škoda na životním prostředí" nebo „škoda způsobená znečištěním“. Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí (Lugano, 1993) definuje pojem „škoda na životním prostředí“ jako „a) ztrátu života nebo poškození lidského zdraví, b) ztrátu nebo poškození majetku, c) ztrátu nebo škodu v důsledku zhoršení stavu životního prostředí, nebo d) náklady na preventivní nebo nápravná opatření.“ Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním (Londýn, 1992) definuje pojem „škoda způsobená znečištěním“ jako „ztrátu nebo škody způsobené mimo plavidlo znečištěním pocházejícím z úniku nebo vypouštění ropy z plavidla, všude tam, kde k takovému úniku nebo vypouštění může dojít, za předpokladu, že náhrady za poškození životního prostředí, jiné než ušlý zisk způsobený tímto zhoršením, budou omezeny na náklady na rozumná opatření na obnovu, která byla skutečně provedena nebo má být provedena“ a dále jako „náklady na preventivní opatření a další ztráty a škody způsobené preventivními opatřeními.“

Obdobně i v rámci unijního práva, kde byla v této oblasti přijata směrnice 2004/35/ES, je používán pojem „škoda na životním prostředí“, kterým se rozumí „(a) škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, což jsou jakékoli škody, které mají závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachovávání příznivého stavu ochrany takových stanovišť nebo druhů, (b) škody na vodách, což jsou jakékoli škody, které mají závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, jak je vymezen směrnicí 2000/60/ES (s výjimkou nepříznivých účinků v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice), a c) škody na půdě, což je jakákoli kontaminace půdy, která představuje závažné riziko pro lidské zdraví, které je nepříznivě ovlivněno v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů do půdy, na půdu nebo pod povrch půdy.“⁵⁶¹

Vedle toho definují některé právní akty unijního práva pojem „znečišťování“, resp. „znečištění“. Tak například podle rámcové vodní směrnice⁵⁶² se pod pojmem „znečišťování“ rozumí „přímé nebo nepřímé zavádění, jako důsledek lidské činnosti, látek nebo tepla do

⁵⁶⁰ Recommendation of the OECD Council on Principles concerning Transfrontier Pollution, C(74)224, 1974. Blíže srov. kapitola 4.

⁵⁶¹ Čl. 2 odst. 1 směrnice 2004/35/ES.

⁵⁶² Čl. 2 odst. 33 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22.12.2000, s. 275).

ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé pro lidské zdraví nebo pro kvalitu vodních ekosystémů nebo suchozemských ekosystémů přímo na nich závislých, má za následek poškození hmotného majetku nebo zhoršuje či narušuje hodnoty životního prostředí a další legitimní způsoby jeho užívání“. Pojem „znečištění“ je definován například ve směrnici o průmyslových emisích⁵⁶³ jako „*lidskou činností přímo či nepřímo způsobené vniknutí látek, vibrací, tepla nebo hluku do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé lidskému zdraví, nepříznivě ovlivnit kvalitu životního prostředí, vést ke škodám na hmotném majetku anebo omezit či narušit hodnotu životního prostředí a další zákonné způsoby využití životního prostředí“.*

V českém právu se v této souvislosti využívají pojmy „znečišťování životního prostředí“ a „ekologická újma“. Znečišťováním životního prostředí se podle zákona o životním prostředí rozumí „*vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané prostředí“*.⁵⁶⁴ Znečišťováním ovzduší je „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší v důsledku lidské činnosti vyjádřené v jednotkách hmotnosti za jednotku času“*.⁵⁶⁵ Pojem „ekologická újma“ je definován dvěma odlišnými způsoby, jednak v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů,⁵⁶⁶ a dále v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.⁵⁶⁷

9.1.2. Definice a identifikace znečišťovatele

V rámci OECD nebyl z počátku pojem znečišťovatel definován. V doporučeních OECD z let 1972 a 1974 chyběla definice znečišťovatele, neboť se zdálo zjevné, že znečišťovatelem je strana odpovědná za znečišťující činnost, tj. strana disponující kontrolou nad činností, která způsobuje znečišťující emise. Od té doby nenastal v rámci OECD žádný vývoj, s výjimkou definice znečišťovatele v rámci havarijního znečištění, kde je za znečišťovatele považován provozovatel.⁵⁶⁸ V případě havarijního znečištění z nebezpečných

⁵⁶³ Čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. L 334, 17.12.2010, s. 17). Blíže srov. Slavík, J., Maršák, J.: Návrh směrnice o průmyslových emisích – výsledek revize směrnice IPPC. In: Implementace směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění v České republice v letech 2003-2007. Sborník příspěvků, MŽP, Praha 2009, str. 67-77.

⁵⁶⁴ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb.

⁵⁶⁵ Ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb.

⁵⁶⁶ Ustanovení § 10 zákona č. 17/1992 Sb.

⁵⁶⁷ Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 167/2008 Sb.

⁵⁶⁸ Rec. C(89)88 final, blíže srov. kapitola 4.

zařízení, OECD ve svém doporučení z roku 1989 definovala znečišťovatele prostřednictvím provozovatele. Provozovatelem nebezpečného zařízení se v daném doporučení rozumí „*právnícká nebo fyzická osoba, která má podle platného práva na starosti zařízení a je odpovědná za jeho náležitý provoz*“. Koncept provozovatele je přitom vymezen ve vnitrostátních právních předpisech platných ve státě, na jehož území se nachází nebezpečné zařízení. Rozhodující přitom bude zejména vlastnictví určitých nebezpečných látek nebo držba licence či povolení.

Na úrovni unijního práva, byl znečišťovatel definován v doporučení Rady 75/436/EHS ze dne 3. března 1975 jako „*osoba, která přímo nebo nepřímo způsobuje zhoršení životního prostředí nebo vytváří podmínky vedoucí k takovému zhoršení*“.⁵⁶⁹ Evropská komise, resp. Rada EHS v tomto svém doporučení navíc stanovila, že náklady na boj se znečištěním by měly být neneseny v místě, které nabízí nejlepší řešení z administrativního a ekonomického hlediska, a které vytváří nejefektivnější příspěvek na zlepšení životního prostředí. Určení znečišťovatele nebylo na základě tohoto přístupu automatické, záleželo na vládní volbě, založené na posouzení ekonomické efektivity a administrativní účelnosti a nikoli na spravedlnosti. V případě znečištění z průmyslového zařízení byl za znečišťovatele považován obvykle jeho provozovatel.

Mnohem obtížnější je určit znečišťovatele v případech týkajících se dopravy nebo spotřeby. Na základě ekonomické efektivity a administrativní účelnosti se za znečišťovatele považuje ekonomický subjekt, který hraje rozhodující úlohu ve znečištění, spíše než subjekt, který je jeho původcem. Znečišťovatelem podle tohoto přístupu nemusí být osoba, která nakládá s odpadem v životním prostředí, ale může jím být výrobce věci, která se následně stala odpadem. Obdobně může být za znečišťovatele považován výrobce automobilu (ačkoliv znečištění vzniká použitím automobilu jeho vlastníkem) nebo výrobce pesticidů (ačkoliv znečištění je výsledkem jejich řádného nebo nesprávného použití). Poslední legislativní vývoj na úrovni unijního práva, týkající se nakládání s odpady, vychází spíše z principu odpovědnosti výrobce (dovozce), kterým jsou ukládány povinnosti nejen v oblasti primární prevence odpadů, ale i v oblasti nakládání s vzniklými odpady. Princip odpovědnosti původce je tak podle M. Sobotky⁵⁷⁰ omezován pouze na jeho ekonomický význam, neboť náklady spojené s plněním povinností na úrovni výrobců a dovozců se samozřejmě promítají do

⁵⁶⁹ Op.cit. sub. 272.

⁵⁷⁰ Sobotka, M.: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady. In: Průchová, I. (ed.): Aktuální otázky práva životního prostředí, Sborník z konference, MU Brno, 2005, str. 143.

konečné ceny jejich výrobků hrazené jejich uživateli, a tedy původci odpadů z těchto výrobků. Takové pojetí znečišťovatele vyplývá z konceptu rozšířené odpovědnosti výrobce.⁵⁷¹

Princip „znečišťovatel platí“ se původně nezabýval právní odpovědností, protože nesměřoval k osobě odpovědné za znečištění v právním smyslu. Teprve zavedení režimu odpovědnosti za škody v mezinárodním a posléze i v unijním právu umožnilo jednoznačně identifikovat původce znečištění, který má v souladu s principem „znečišťovatel platí“ nést s tím související náklady. V oblasti mezinárodního práva se jedná o mezinárodní smlouvy upravující občanskoprávní odpovědnost za škody způsobené v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí, ropného znečištění moří, přepravy nebezpečných věcí po moři či po pevnině nebo provozu jaderných zařízení. Všechny tyto mezinárodní smlouvy jsou založeny na režimu objektivní odpovědnosti původce znečištění (provozovatele činností nebezpečných pro životní prostředí, vlastníka plavidla či přepravce nebezpečných věcí v době nehody, oznamovatele přeshraničního pohybu nebezpečného odpadu a jeho příjemce, provozovatele jaderného zařízení nebo provozovatele činností v Antarktidě). K identifikaci osoby odpovědné za škody na životním prostředí dochází v občanskoprávním řízení, vedeném před soudy jednotlivých smluvních stran. Předpokladem uplatnění odpovědnosti je prokázání vzniku škody na životním prostředí, výkonu dané provozní činnosti a zejména příčinné souvislosti mezi vznikem škody a výkonem provozní činnosti. Odpovědnost za škody způsobené provozní činností je konstruována jako odpovědnost objektivní, resp. odpovědnost za výsledek (*strict liability*), která vzniká bez ohledu na to, zda došlo k porušení právní povinnosti a nevyžaduje se přitom prokázání zavinění v podobě úmyslu či nedbalosti.

9.1.3. Kvantifikace částky, kterou má znečišťovatel platit

Hlavní rozdíly mezi definicemi principu „znečišťovatel platí“ se odvíjí od rozsahu nákladů, které má znečišťovatel platit. Podle některých definic je princip „znečišťovatel platí“ omezen na náklady na prevenci a kontrolu znečištění. Tento přístup bývá označován jako **princip „znečišťovatel platí“ v užším smyslu** (*sensu stricto*), někteří autoři jej označují jako tzv. základní princip „znečišťovatel platí“⁵⁷². Podle jiných definic zahrnuje princip „znečišťovatel platí“ všechny náklady týkající se znečištění, tj. nejen náklady na prevenci a kontrolu znečištění, ale i další náklady, které znečišťovatel musí platit jako výsledek

⁵⁷¹ Blíže srov. kapitola 6.2.2.

⁵⁷² Pearson, C. S.: Testing the system: GATT+PPP=? Cornell International Law Journal, 1994, str. 553-575, nebo Pezzey, J.: Market Mechanism of Pollution Control: Polluter Pays, Economic and Practical Aspects. Sustainable Development Management: Principles and Practice, 1988.

znečištění. To je považováno za posun směrem k **principu „znečišťovatel platí“ v širším smyslu** (*sensu lato*) nebo tzv. rozšířenému principu „znečišťovatel platí“.

Podle M. Pekárka⁵⁷³ „vyjadřuje princip „znečišťovatel platí“ ve svém užším pojetí požadavek, aby každý, kdo svou činností zhoršuje životní prostředí, nesl alespoň část nákladů, které musí společnost vynaložit na odstranění tohoto zhoršení anebo na jeho kompenzaci. V širším pojetí to znamená, že ten, kdo svou činností zhoršuje životní prostředí, kromě břemene části nákladů na odstranění nebo kompenzaci tohoto zhoršení, musí mít též řadu dalších povinností směřujících především k předcházení nebo zmírnění tohoto zhoršování.“ Podle M. Pekárka je to tedy především „znečišťovatel“, kdo se musí nejrozličnějšími formami podílet na ochraně životního prostředí.

9.1.3.1. Náklady na preventivní a kontrolní opatření

Uplatnění principu „znečišťovatel platí“, ze kterého vyplývá, že znečišťovatel musí nést náklady pouze na prevenci a kontrolu znečištění bývá označován jako **princip „znečišťovatel platí“ v užším smyslu** (*sensu stricto*).

Na základě doporučení OECD z let 1972 a 1974 z principu „znečišťovatel platí“ vyplývá, že znečišťovatel by měl nést náklady na předcházení znečištění a kontrolní opatření, resp. na opatření uložená orgánem veřejné správy, jejichž účelem je zajistit, že životní prostředí se nachází v akceptovatelném stavu. Jinými slovy, znečišťovatel musí nést náklady na opatření, která je ze zákona povinen přijmout za účelem ochrany životního prostředí, jako jsou například opatření ke snížení znečišťujících emisí u zdroje nebo opatření k zamezení úniků znečišťujících látek ze znečišťujících zařízení a dalších zdrojů znečištění.

Evropská komise ve svém sdělení z roku 1975 konstatovala, že „*fyzické nebo právnické osoby, vytvořené na základě soukromého nebo veřejného práva, které jsou odpovědné za znečištění, musí platit náklady na taková opatření, která jsou nezbytná k omezení znečištění nebo jeho snížení v souladu s normami (standards) nebo rovnocenná opatření, která umožní splnění kvalitativních cílů, nebo tam, kde nejsou takové cíle, v souladu s normami (standards) nebo rovnocennými opatřeními uloženými veřejnoprávními orgány*“.⁵⁷⁴

Mezi mezinárodní smlouvy, které zahrnují definici nákladů, která vychází z definice principu „znečišťovatel platí“, obsažené v doporučení OECD z roku 1972, patří například

⁵⁷³ Pekárek, M., Jančařová, I.: *Právo životního prostředí*, I. díl., 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 27.

⁵⁷⁴ Op. cit. sub. 272.

Úmluva o ochraně přeshraničních vod a mezinárodních jezer (Helsinky, 1992), Úmluva o ochraně mořského prostředí Severovýchodního Atlantiku (Paříž, 1992), Úmluva o ochraně mořského prostředí a pobřežních oblastí Středozemí (Barcelona, 1995) nebo Protokol z roku 1996 k Úmluvě o prevenci mořského znečištění v důsledku odkládání odpadu nebo jiných látek (1972).⁵⁷⁵

Na základě přijetí těchto mezinárodních smluv, byl princip „znečišťovatel platí“ definován ve vnitrostátních právních předpisech některých států tak, že zahrnoval pouze náklady na prevenci a kontrolu znečištění. Podle tohoto přístupu je někdy dovozováno, že znečišťovatel, který splňuje princip „znečišťovatel platí“ a environmentální normy (standards), nemusí platit nic víc, ani poplatky či daně za znečištění, ani náhradu škody způsobené znečištěním při povolené úrovni.⁵⁷⁶

9.1.3.2. Zahrnutí nákladů na administrativní opatření

Původně se princip „znečišťovatel platí“ týkal hlavně opatření přijatých znečišťovatelem ke snížení znečištění, resp. emisí znečišťujících látek do životního prostředí. První rozšíření tohoto principu učinilo znečišťovatele odpovědným za náklady na administrativní opatření učiněná orgány veřejné správy jako výsledek emisí znečišťujících látek. Mezi administrativní náklady vyplývající z vládních činností na předcházení a kontrolu znečištění, které má na základě principu „znečišťovatel platí“ hradit znečišťovatel, patří například náklady na měření, monitoring, dohled, kontrolu a inspekce.

Pokud jde o unijní právo, již na základě dřívějších právních aktů ES⁵⁷⁷ mohlo být po znečišťovateli požadováno, aby zaplatil za zvláštní opatření přijatá orgány veřejné správy, jako např. analýzy nebo monitorovací či kontrolní systémy, pokud náklady mohly být přičítány přímo specifickým znečišťujícím činnostem. Tyto administrativní náklady odpadového hospodářství mohly být proto účtovány orgány veřejné správy původcům odpadu. Obdobně i podle platné rámcové směrnice o odpadech (2008/98/ES⁵⁷⁸) musí v

⁵⁷⁵ Tento protokol stanoví, že „každá smluvní strana má usilovat o podporu praxe, kdy ti, kterým je povoleno zapojit se do ukládání nebo spalování odpadu na moři, nesou náklady na prevenci a omezování znečištění, s náležitým ohledem na veřejný zájem.“

⁵⁷⁶ Např. ve Francii byl tento přístup začleněn do Zemědělského zákoníku (Rural Code), jeho novelizací z roku 1995 [Act No. 95-101 of 2 February 1995 (the „Barnier Act“) on the reinforcement of environmental protection (Journal Officiel, 3 February 1995, p. 1840)]. Dané ustanovení zní: „/Source/ inspirování, v souvislosti s právními předpisy vymezujícími rozsah, následujícími principy: ... princip „znečišťovatel platí“, na jehož základě náklady na preventivní opatření a na snižování a kontrolu znečištění musí být nesený znečišťovatelem“.

⁵⁷⁷ Např. čl. 11 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech nebo čl. 11 směrnice Rady 78/319/EHS ze dne 20. března 1978 o toxických a nebezpečných odpadech.

⁵⁷⁸ Úř. věst. L 312, 22.11.2008, s. 3.

souladu s principem „znečišťovatel platí“ náklady „spojené s nakládáním s odpady“ nést prvotní původce odpadu, nebo současný či předchozí držitel odpadu.⁵⁷⁹ Nakládáním s odpady se přitom podle této směrnice rozumí sběr, přeprava, využití a odstraňování odpadů, včetně dozoru nad těmito činnostmi a následné péče o místa odstranění a včetně činností prováděných obchodníkem nebo zprostředkovatelem.⁵⁸⁰ Dalším příkladem administrativních nákladů vyplývajících pro znečišťovatele jsou náklady na monitorování a vyhodnocování emisí znečišťujících látek do ovzduší, vody či půdy v důsledku průmyslových činností uvedených ve směrnici o průmyslových emisích.⁵⁸¹

Ve vnitrostátním právním řádu ČR jsou příkladem administrativních nákladů, které hradí znečišťovatel, například náklady na nepřetržité (kontinuální) měření emisí látek znečišťujících ovzduší⁵⁸² nebo náklady na sledování, měření a evidenci odpadních vod vypouštěných do vod povrchových.⁵⁸³ Za administrativní náklady lze považovat rovněž náklady spojené s posuzováním vlivů na životní prostředí.⁵⁸⁴

9.1.3.3. Zahrnutí nákladů na nápravu škod způsobených znečištěním

Postupem času se princip „znečišťovatel platí“ rozšířil také na náklady na nápravu škod způsobených znečištěním. Princip „znečišťovatel platí“ by měl zahrnovat rovněž náklady na odstranění znečištění a obnovu poškozených přírodních zdrojů (absorpce, vyčištění a dekontaminace po nehodě či po chronickém úniku znečišťujících látek). K zahrnutí nákladů na nápravu škod způsobených znečištěním došlo prostřednictvím stanovení jednotlivých režimů objektivní odpovědnosti původců znečišťujících činností (tj. odpovědnosti za výsledek, bez ohledu na zavinění) v mezinárodním a následně i v unijním právu. Rostoucí využívání těchto systémů objektivní odpovědnosti za případy znečištění by mělo pomoci ke zvýšení počtu znečišťovatelů, kteří budou povinni uhradit náklady za škody způsobené jejich znečišťující činnostmi.

⁵⁷⁹ Čl. 14 odst. 1 směrnice 2008/98/ES; blíže srov. kapitola 6.2.3.

⁵⁸⁰ Čl. 3 odst. 9 směrnice 2008/98/ES.

⁵⁸¹ Čl. 14 odst. 1 písm. c) směrnice 2010/75/EU.

⁵⁸² Podle § 11 odst. 1 písm. j) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, jsou provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, povinni zajistit a řádně provozovat technické prostředky pro nepřetržité (kontinuální) měření emisí látek znečišťujících ovzduší včetně zaznamenávání, vyhodnocování a uchovávání jeho výsledků, pokud to stanoví prováděcí právní předpis.

⁵⁸³ Ustanovení § 91 zákona č. 254/2001 Sb.

⁵⁸⁴ Podle § 18 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, náklady spojené s posuzováním vlivů záměrů na životní prostředí, s výjimkou nákladů spojených s veřejným projednáním a zveřejňováním, hradí oznamovatel (tj. ten, kdo hodlá provést záměr). Blíže srov. Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vyd., Praha, ABF – nakladatelství ARCH, 2005.

V rámci mezinárodního práva dochází k zahrnutí nákladů na nápravu škod způsobených znečištěním v souladu s přijetím jednotlivých mezinárodních smluv založených na režimu objektivní odpovědnosti (*strict liability*).⁵⁸⁵ V rámci unijního práva se jedná zejména o odpovědnost za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, která je upravena ve směrnici 2004/35/ES.⁵⁸⁶ V rámci vnitrostátního právního řádu ČR se jedná o zahrnutí nákladů na nápravu ekologické újmy postupem podle zákona č. 17/1992 Sb. nebo podle zákona č. 167/2008 Sb.⁵⁸⁷, a dále o zahrnutí nákladů na nápravná opatření uložená příslušnými orgány podle jednotlivých složkových právních předpisů.⁵⁸⁸

Je zřejmé, že znečišťovatel, který postupoval v rozporu s právními předpisy a nepřijal opatření uložená orgánem veřejné správy, která zajišťují, že životní prostředí je v akceptovatelném stavu, by měl být odpovědný. V té souvislosti však vzniká otázka, zda by znečišťovatel měl nést náklady na nápravu škod způsobených znečištěním, pokud postupoval v souladu s právními předpisy a přijal všechna opatření uložená orgánem veřejné správy. Jeden z přístupů k této otázce může být takový, že znečišťovatel by měl nést náklady, pokud jde o podstatnou úroveň znečištění nebo o značnou škodu. Pokud by byla úroveň znečištění nepatrná (přípustné zbytkové znečištění), škoda by pak nebyla kompenzována. Směrnice 2004/35/ES k této otázce přistupuje tak, že provozovatel je sice povinen nést náklady na nápravná opatření, ale členské státy EU mu mohou dovolit, aby nenesl náklady na tato opatření, pokud prokáže, že nejednal úmyslně nebo z nedbalosti a že škody na životním prostředí byly způsobeny emisí nebo událostí, které na základě povolení uznaného nebo uděleného Společenstvím v souladu s právními a správními předpisy platnými v době emise nebo události k provedení zákonných opatření uvedených v příloze III, jsou výslovně povoleny a jejichž podmínky jsou v souladu s tímto povolením.⁵⁸⁹

9.1.3.4. Zahrnutí havarijního znečištění

Původně byl princip „znečišťovatel platí“ navržen z velké části v souvislosti s pokračujícím nebo chronickým znečištěním životního prostředí, které je třeba postupně snižovat na přijatelnou úroveň. V deklaraci přijaté v roce 1988⁵⁹⁰, OECD uznala, že princip

⁵⁸⁵ Blíže srov. kapitola 5.4.

⁵⁸⁶ Blíže srov. kapitola 6.2.1.

⁵⁸⁷ Blíže srov. kapitola 7.2.2. a 7.2.3.

⁵⁸⁸ Blíže srov. kapitola 7.3.

⁵⁸⁹ Ve vnitrostátním právním řádu ČR byl tento liberační důvod využit [srov. § 12 odst. 4 písm. a) zákona č. 167/2008 Sb.], což v praxi představuje oslabení principu „znečišťovatel platí“. Blíže srov. kapitola 7.2.2., op.cit. sub. 393, str. 114-115.

⁵⁹⁰ Concluding Statement of the OECD Conference on Accidents Involving Hazardous Substances, held in Paris on 9 and 10 February 1988, C(88)83.

„znečišťovatel platí“ je aplikovatelný rovněž na havarijní znečištění. V roce 1989 přijala OECD doporučení o aplikaci principu „znečišťovatel platí“ na havarijní znečištění.⁵⁹¹ Z tohoto doporučení vyplývá, že náklady na opatření na prevenci a kontrolu havarijního znečištění by měly nést potenciální původci těchto znečištění, bez ohledu na to, zda jsou tato opatření přijatá těmito původci nebo orgány veřejné správy. Podobně by původce aktuálního havarijního znečištění měl nést náklady na kontrolní opatření, včetně obnovení poškozeného životního prostředí. Základním principem obsaženým v tomto doporučení OECD je, že riziko, ani následky havarijního znečištění by neměly být placeny z veřejných prostředků; měl by je nést znečišťovatel.

Na úrovni unijního práva lze mezi náklady na havarijní znečištění zahrnovat zejména náklady na omezování následků závažných havárií s přítomností nebezpečných látek na člověka a životní prostředí (podle směrnice 96/82/ES⁵⁹²), náklady na havarijní opatření v případě uzavřeného nakládání s geneticky modifikovanými organismy (podle směrnice 2009/41/ES⁵⁹³) nebo náklady na opatření v případě mimořádných událostí nebo havárií v důsledku průmyslových činností (podle směrnice 2010/75/EU⁵⁹⁴).

9.1.3.5. Širší míra internalizace

Princip „znečišťovatel platí“ se postupem času stal identickým s principem úplné internalizace externích nákladů na znečištění. Znečišťovatel musí nést, pokud ne všechny tak alespoň většinu nákladů vyvolaných znečištěním. Vyrůstá využití ekonomických nástrojů, kompenzačních mechanismů a pokut s ohledem na úplné provedení principu „znečišťovatel platí“. Pojímání znečišťovatele odpovědného za náklady na obnovu znečištěného místa do jeho původního stavu před vyčištěním a dekontaminací (včetně např. opětovného vysazení živočišných i rostlinných druhů), za vyrovnání přechodných ztrát a za odškodnění obětí znečištění je v souladu s pojetím **principu „znečišťovatel platí“ v širším smyslu**.

⁵⁹¹ Blíže srov. kapitola 4.

⁵⁹² Podle čl. 5 odst. 1 směrnice Rady 96/82/ES ze dne 9. prosince 1996 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (Úř. věst. L 10, 14.1.1997, s. 13) mají členské státy zajistit, aby provozovatel byl povinen přijmout všechna nezbytná opatření k prevenci závažných havárií a k omezení jejich následků pro člověka a životní prostředí. Za závažnou havárií se podle této směrnice považuje „událost jako je velká emise, požár nebo výbuch vyplývající z neregulovaného vývoje v průběhu provozu jakéhokoli zařízení, na které se vztahuje tato směrnice, jež vede k vážnému nebezpečí pro lidské zdraví nebo životní prostředí zprostředkovanému nebo zpožděnému, uvnitř nebo mimo závod a zahrnuje jednu nebo více nebezpečných látek (čl. 3 odst. 5 směrnice 96/82/ES).

⁵⁹³ Čl. 14 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/41/ES ze dne 6. května 2009 o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy (Úř. věst. L 125, 21.5.2009, s. 75).

⁵⁹⁴ Čl. 7 směrnice 2010/75/EU.

Širší míra internalizace se projevuje zejména v rámci členských států OECD. V roce 1991 přijala Rada OECD doporučení o využití ekonomických nástrojů v politice životního prostředí⁵⁹⁵, na jehož základě by „členské státy měly pracovat směrem ke zlepšení rozdělování a účinného využití přírodních zdrojů pomocí ekonomických nástrojů tak, aby lépe odrážely sociální náklady na využití těchto zdrojů“. Z tohoto doporučení dále vyplývá, že „udržitelné a ekonomicky účinné hospodaření se zdroji vyžaduje, mezi jiným, internalizaci nákladů na prevenci a kontrolu znečištění a nákladů spojených se škodami“. Tato formulace vyjadřuje posun směrem k pojetí principu „znečišťovatel platí“ v širším smyslu, tj. směrem k úplné internalizaci externalit. Obdobnou zmínku o úplné internalizaci externalit lze nalézt ve Strategii ochrany životního prostředí pro první dekádu 21. století,⁵⁹⁶ kterou přijali ministři životního prostředí OECD v roce 2001. Z této strategie vyplývá, že „k účinné správě přírodních zdrojů a zajištění pokračujících ustanovení o základních službách životního prostředí, budou členské státy OECD potřebovat reformovat systém dotací a další politiky, které umožňují neudržitelné využití přírodních zdrojů, a zajistit úplnou internalizaci externích nákladů na využití přírodních zdrojů prostřednictvím tržních a dalších politických nástrojů, při vyjádření principu „uživatel platí“ a principu „znečišťovatel platí“.

Trend obdobný přístupům přijatým v rámci OECD lze nalézt také u jiných mezinárodních organizací. V rámci mezinárodního práva je významným příkladem uplatnění principu „znečišťovatel platí“ v širším smyslu zásada uvedená v čl. 16 Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992). Z formálního hlediska však dosud nebyl v rámci mezinárodního práva přijat žádný závazný mezinárodněprávní nástroj, který by stanovil jasný a detailní základ pro aplikaci principu „znečišťovatel platí“ v širším smyslu. V mezinárodním právu byla přijata řada mezinárodních smluv, které upravují odpovědnost za škody na životním prostředí, ale chybí platná pravidla, která by vytvářela závazek platit poplatky nebo daně za znečištění životního prostředí.

Rozsah internalizace externích nákladů se pak liší v jednotlivých státech podle toho, jak jsou environmentální náklady brány do úvahy ve veřejné politice.⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy, C(90)177/Final, OECD, 1991.

⁵⁹⁶ OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century, OECD Ministers of the Environment, 16 May 2001, ENV/EPOC(2000)13/REV3, paragraph 17.

⁵⁹⁷ Například belgický zákon ze dne 12. března 1999 o ochraně mořského životního prostředí v mořích pod belgickou jurisdikcí (*Act of 12 March 1999 on the protection of the marine environment in seas under Belgian jurisdiction*) stanoví, že „princip „znečišťovatel platí“ znamená, že náklady na prevenci znečištění, jeho omezení a kontrolu, a uložené náklady na nápravu škod, by měly být hrazeny znečišťovatelem“. Ústava Švýcarské konfederace (čl. 74 odst. 2) stanoví, že znečišťovatel platí náklady na předcházení a odstranění škod a obtíží způsobených přírodním prostředí.

9.1.4. Identifikace subjektu, kterému má být platba určena

V právní teorii lze odlišit dva přístupy k aplikaci principu „znečišťovatel platí“, ze kterých vyplývá, vůči komu by měla být platba za znečištění životního prostředí poskytnuta (soukromoprávní a veřejnoprávní přístup).

Soukromoprávní přístup je založený na vlastnických právech a spočívá v uplatnění náhrady škody na majetku či na lidském zdraví prostřednictvím soudů podle předpisů občanského práva. Tak například podle R. E. Cordata⁵⁹⁸ „by správně použitý princip „znečišťovatel platí“ měl penalizovat ty, kdo poškozují jiné lidi tím, že buď škodí jejich osobě, nebo znehodnocují jejich majetek.“ Tento autor dále tvrdí, že „jestliže výrobce vypouští znečišťující látku do ovzduší, do vodního toku či do půdy a tato emise způsobuje lidem v obci zdravotní problémy nebo poškozují jejich majetek, pak by tyto emise měly být správně charakterizovány jako znečištění a výrobce jako znečišťovatel. Platby, k nimž by byl výrobce přinucen, by nesměřovaly ve formě daní státu nebo jiným společnostem, aby se tím jaksi zakoupilo povolení znečišťovat, ale těm lidem v obci, kteří utrpěli škodu kvůli realizaci znečišťujících činností.“⁵⁹⁹ Z tohoto pohledu dochází R. E. Cordato k závěru, že „znečištění je definováno jako jakýkoli vedlejší produkt výrobního nebo spotřebního procesu, který poškozují nebo jinak porušuje vlastnická práva jiných. Znečišťovatel je člověk, firma nebo jiná organizace, při jejíž činnosti tento vedlejší produkt vzniká. A konečně platba je podle něj uskutečňována ve prospěch osoby nebo osob, které byly poškozeny.“⁶⁰⁰

Meze využití institutu náhrady škody pro nápravu ztrát na životním prostředí jsou však omezené, neboť spočívají zejména v nezbytnosti její přesné kvantifikace, možnosti uplatňovat ji jen na „vlastnitelné složky životního prostředí“ a zejména v principu volné dispozice (včetně absence účelové vázanosti získaných prostředků). Tyto skutečnosti spolu s problémy prokazování příčinné souvislosti (kauzality), někdy též zavinění a poměrně krátkých lhůt k uplatňování náhrady škody, pak činí institut náhrady škody v klasickém soukromoprávním pojetí pro ochranu životního prostředí v širší míře v podstatě nepoužitelný.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ Cordato, R. E.: Princip „Znečišťovatel platí“: správné vodítko pro ekologickou politiku. In: Čamrová, L. (ed.): *Ekonomie a životní prostředí – nepřátelé či spojenci?* Praha: Alfa Publishing a Liberální institut, 2007, str. 113.

⁵⁹⁹ Op. cit. sub. 595, str. 121,

⁶⁰⁰ Op. cit. sub. 595, str. 122.

⁶⁰¹ Op. cit. sub. 13, str. 85-86.

Veřejnoprávní přístup k uplatnění principu „znečišťovatel platí“ spočívá ve stanovení ekonomických nástrojů, mezi které jsou řazeny různé platby (např. poplatky a daně za znečištění, nákup obchodovatelných práv v aukci organizované veřejnou autoritou nebo pokuty). V tomto případě jsou tyto platby hrazené znečišťovatelem do veřejných rozpočtů nebo fondů.⁶⁰² Veřejnoprávní přístup k aplikaci principu „znečišťovatel platí“ dále spočívá v uplatnění náhrady škody na životním prostředí (ekologické újmy) prostřednictvím veřejnoprávních orgánů podle veřejnoprávních předpisů. Účelem režimu odpovědnosti za škody na životním prostředí není peněžní náhrada (odškodnění vlastníka poškozeného přírodního zdroje), ale jeho náprava (naturální restituce). Tak například podle směrnice 2004/35/ES, která upravuje režim odpovědnosti za škody na životním prostředí na úrovni unijního práva, je znečišťovatel povinen nést náklady na preventivní a nápravná opatření. Nápravou škod na vodách nebo chráněných druzích a přírodních stanovištích přitom tato směrnice rozumí nejen vrácení poškozených přírodních zdrojů nebo jejich narušených funkcí do výchozího stavu nebo směrem k tomuto stavu. Nápravou, jejíž náklady má nést znečišťovatel, je i vyrovnaní tzv. přechodných ztrát, tj. ztrát, které jsou výsledkem skutečnosti, že poškozené přírodní zdroje anebo jejich funkce nejsou schopny plnit svou ekologickou úlohu nebo poskytovat služby ostatním přírodním zdrojům nebo veřejnosti do té doby, dokud primární nebo doplňková opatření nedosáhnou účinku. Směrnice 2004/35/ES výslovně stanoví, že tyto přechodné ztráty neobsahují finanční vyrovnaní veřejnosti.⁶⁰³

9.2. Nedostatky v aplikaci principu „znečišťovatel platí“

Na základě v této práci provedené analýzy principu „znečišťovatel platí“ a jednotlivých nástrojů, které jej provádí, lze shrnout několik nedostatků vznikajících při jeho aplikaci nebo interpretaci.

Na jeden z nedostatků principu „znečišťovatel platí“ poukázal L. Krämer⁶⁰⁴, podle něhož je princip „znečišťovatel platí“ především ekonomickým a nikoli právně závazným principem. Podle tohoto autora je tento princip v praxi téměř nerealizovatelný a jeho případná právní závaznost by byla „*systematickým opomenutím, které by mohlo být stěžejí připuštěno*“. K tomuto závěru jej vede to, že je neslučitelný s řadou státních podpor a k jeho porušení v reálném světě pravidelně dochází při odstraňování škod na životním prostředí vykonávaném orgány veřejné správy v případech, kdy nelze zjistit znečišťovatele (původce) nebo kdy

⁶⁰² V právní úpravě ČR se typicky jedná o státní rozpočet (v případě spotřebních daní) nebo SFŽP (v případě poplatků za znečišťování životního prostředí). Blíže srov. kapitola 7.4. a 7.5.

⁶⁰³ Bod 1 přílohy II směrnice 2004/35/ES. Op. cit. sub. 393, str. 92.

⁶⁰⁴ Op. cit. sub. 275, str. 27-28.

znečišťovatel nemá dostatek finančních prostředků na hrazení nákladů souvisejících se znečištěním.

Pokud jde o poskytování veřejných podpor na omezení znečištění, provádění principu „znečišťovatel platí“ má za následek, že dochází k jejich snížení či omezení. Princip „znečišťovatel platí“ přispěl k obecné politice postupného snižování veřejných podpor, kterou obhájí OECD a další mezinárodní organizace za účelem odstranění překážek v mezinárodním obchodu.

V souladu s principem odpovědnosti původce, jehož vyústěním je princip „znečišťovatel platí“, by měl být za škody na životním prostředí odpovědný jejich původce. Tento princip je však efektivní pouze v případě, že původce těchto škod je znám a podaří se prokázat příčinnou souvislost mezi jeho provozní činností a způsobenou škodou na životním prostředí. Identifikace znečišťovatele, resp. prokázání příčinné souvislosti mezi činností konkrétního znečišťovatele a způsobeným znečištěním, je prakticky nemožná například v případech znečištění podzemních vod dusičnany, znečištění pobřežních vod, úbytku lesů, půdní eroze, desertifikace, klimatických změn, smogu v městských oblastech nebo znečištění z minulých činností (historické škody, staré zátěže či skryté znečištění).⁶⁰⁵

Ve všech těchto případech nelze naplnit princip „znečišťovatel platí“ prostřednictvím odpovědnostního režimu a musí nastoupit spíše odpovědnost vlastníka pozemku, popř. státu. Podle L. Krämera⁶⁰⁶ mohou být v těchto případech orgány veřejné moci jediným subjektem, který zajistí odstranění znečištění nebo přijetí nápravných či preventivních opatření k zamezení pokračování znečištění. Vzhledem k tomu, že vlastník nemovitosti se na staré zátěži zpravidla nijak nepodílel a náklady spojené se znečištěním by pro něho většinou znamenaly nadměrnou finanční zátěž, musí se na řešení této problematiky nějakým způsobem podílet i stát. Na náhradě nákladů na nápravu, sanaci a dekontaminaci těchto zátěží se pak podílí veřejný a soukromý sektor. Jde o různé formy spoluúčasti, přičemž jsou uplatňovány různé formy podílu státu. Novému vlastníkovi je ze strany státu snížena cena nabývaného majetku (nemovitosti) nebo stát poskytne tomuto vlastníkovi náhradu nákladů potřebných k odstranění starých ekologických škod (často tak činí z prostředků soustředěných na zvláštním fondu). Využít lze i daňové úlevy (např. v oblasti daně z nemovitostí).

⁶⁰⁵ Jančářová, I., Slováček, J. (eds.): Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody. Sborník z mezinárodní konference Hnanice 2007, MU Brno 2007.

⁶⁰⁶ Op. cit. sub. 275.

Jedno z řešení nápravy starých ekologických škod nabízí návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES⁶⁰⁷. Na základě této směrnice má být členskými státy EU uloženo vytvořit vhodné mechanismy pro financování nápravy stavu kontaminovaných míst, v jejichž případě na základě principu "znečišťovatel platí" nelze identifikovat osobu odpovědnou za znečištění nebo ji nelze činit odpovědnou za znečištění podle unijního nebo vnitrostátního práva nebo ji není možné přinutit k tomu, aby nesla náklady nápravy stavu. Tyto kontaminované lokality jsou označovány jako tzv. osiřelá místa (*orphan sites*). Odpovědnost za snížení rizika pro lidské zdraví a životní prostředí by u těchto kontaminovaných míst měla připadnout na jednotlivé členské státy EU. Pro tyto účely by členské státy měly zprovoznit specifické mechanismy financování, aby zajistily trvalý zdroj financování pro nápravu stavu takových lokalit.

V postsocialistických státech je problematika starých ekologických zátěží navíc umocněna procesy masivních změn vlastnických vztahů, k nimž došlo po roce 1989 v souvislosti s privatizací a restitucí nemovitého majetku. Proto v nich byla uvedená problematika řešena v zásadě přednostně a za využití zejména ekonomických nástrojů.⁶⁰⁸ V ČR se tak dělo na základě usnesení vlády č. 123 z roku 1993, jehož priority spočívaly v řešení otázek znečištění podzemních vod či půdy a existence skládek s nebezpečnými odpady.

Avšak ani identifikace znečišťovatele a prokázání příčinné souvislosti nemusí vést k tomu, že znečišťovatel uhradí náklady související s odstraněním těchto škod. Princip „znečišťovatel platí“ je tedy efektivní pouze v případě, kdy výše jmění identifikovaného znečišťovatele stačí ke krytí možných škod, které mohou být jeho činností způsobeny. K tomu, aby byl potenciální znečišťovatel schopen uhradit náklady související se vzniklou škodou na životním prostředí, slouží nástroje finančního zajištění (např. pojištění, bankovní záruka).

Přístup, na jehož základě nese znečišťovatel odpovědnost za způsobenou škodu i v případě, že vznikla jako důsledek činnosti, pro kterou bylo vydáno potřebné povolení, vzbuzuje často negativní reakce. Jde o řešení, jež v podstatě dovoluje znečišťovat životní prostředí; pouze říká: jestliže znečišťuješ, jsi povinen zaplatit za odstranění tohoto znečištění nebo za náhradu škody. Problém spočívá v tom, že znečištění je v podstatě tolerováno až do

⁶⁰⁷ KOM (2006) 232. Blíže srov. Vícha, O.: Nejnovější přístupy EU k právní ochraně půdy. *Ekologie a právo* č. 5/2007, str. 2-6.

⁶⁰⁸ Goldenman, G. et al.: *Environmental Liability and Privatization in Central and Eastern Europe*. Graham&Trotman/Martinus Nijhoff. London/Dordrecht/Boston, 1993.

okamžiku, kdy je způsobena škoda. Neobjeví-li se konkrétní „oběť“ znečištění, je obětí samo životní prostředí.

V neposlední řadě lze nedostatek principu „znečišťovatel platí“ spatřovat i v zahrnutí nákladů souvisejících se znečištěním do cen výrobků. Z ekonomických důvodů se znečišťovatel snaží zahrnout tyto náklady do cen výrobků. Výrobce, který je nucen odstranit znečištění a přijmout nápravná opatření, zvedne své distributorské ceny, distributoři zvednou ceny maloobchodníkům a ti je zvednou zákazníkům. Přestanou-li zákazníci určitý produkt kupovat, potom se firmě stojící na počátku popsaného řetězce nemusí podařit získat finanční prostředky potřebné na nápravu a může se stát, že do celé záležitosti bude muset vstoupit veřejný sektor (stát, popř. územně samosprávné celky). Ať už je to tak či onak, je to vždy řadový občan, kdo platí – buď jako koncový zákazník, či jako daňový poplatník. Stále větší břímě uplatňování principu „znečišťovatel platí“ tedy nakonec nese spotřebitel, protože výrobce a distributor ve skutečnosti nehodlá převzít větší odpovědnost na úkor svého zisku. Překonání tohoto trendu má napomoci dobrovolné uplatňování konceptu společenské odpovědnosti firem (*corporate and social responsibility - CSR*).⁶⁰⁹

⁶⁰⁹ CSR je dobrovolné integrování sociálních a ekologických hledisek do každodenních firemních operací a interakcí s firemními stakeholders (Evropská komise: Zelená kniha – Vytvoření evropského rámce pro společenskou odpovědnost firem, 2001). Blíže srov. Trnková, J.: Společenská odpovědnost firem: Kompletní průvodce tématem & závěry z průzkumu v ČR. 2004. 56 s. Dostupný z <http://www.blf.cz/csr/cz/vyzkum.pdf>.

10. Závěr

Každá hospodářská činnost více či méně narušuje životní prostředí. Hospodářský rozvoj po druhé světové válce, který zabezpečil prosperitu pro stovky milionů obyvatel průmyslově vyspělých zemí, byl založen v nemalé míře na obrovské spotřebě energií a surovin a na využívání technologií, které byly a v mnoha případech ještě jsou značně nešetrné k životnímu prostředí. Hospodářské činnosti mohou životní prostředí poškozovat (tj. zhoršovat jeho stav), k čemuž dochází různými formami. Stav životního prostředí se zhoršuje zejména v důsledku vybíjení živočišných či rostlinných druhů, eroze, desertifikace, deforestace a v neposlední řadě rovněž v důsledku jeho znečišťování. Za znečišťování životního prostředí lze v nejobecnějším smyslu považovat vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané životní prostředí. Takto pojímané znečišťování životního prostředí není vázané na porušení právních předpisů. Ke znečišťování životního prostředí dochází jak činností, která je v souladu s právními předpisy (limity či standardy), tak také protiprávně.

Znečišťování životního prostředí má přitom různé významy či dimenze. Jde o složitý proces, na který lze nahlížet minimálně ze tří úrovní, resp. dimenzí. První pohled na znečišťování životního prostředí je pohled biologicko-technologický. Tato dimenze, která spočívá v technických řešeních, měření vnášených znečišťujících látek do životního prostředí a monitoringu stavu životního prostředí, je nezbytným předpokladem pro další dvě úrovně pohledů na znečišťování životního prostředí. Druhou úrovní je dimenze ekonomická, která spočívá v ekonomické rozvaze, posouzení externalit a stimulaci znečišťovatele k realizaci žádoucích opatření vedoucích ke snížení znečišťování. Znečišťovatel by měl být motivován k tomu, aby změnil své chování či rozhodování v souladu se zájmy ochrany životního prostředí. Třetí dimenzí znečišťování je dimenze právní, která spočívá v uplatnění právních nástrojů při řešení znečištění životního prostředí.

Jedním z nedostatků tržní ekonomiky je selhání trhu a vznik vedlejších (externích) nákladů (tzv. externalit), ke kterým dochází tehdy, když výroba nebo spotřeba způsobuje nedobrovolné náklady jiným subjektům. V určitých případech, kdy nedochází k zásahu státu, se provozovatelé mohou vyhnout tomu, aby nesly plné náklady za poškození životního prostředí způsobené jejich činnostmi. Výsledkem je selhání trhu, neboť (záporné) vnější dopady

výroby nejsou výrobci zohledňovány, ale odráží se na celé společnosti. Externality se objevují vždy, když trh neregistruje vedlejší efekty výroby nebo spotřeby. Chybějí cenové signály, které by odrážely ony vnější, externí náklady. Subjekty znečišťující životní prostředí vynakládají náklady na zmírnění znečištění jen do výše odpovídající nákladům, které jim vznikají „interně“, tedy které pro ně představují skutečné náklady. A ty jsou výrazně, často mnohonásobně nižší než náklady celkové, celospolečenské. Ekonomická teorie proto přišla s konceptem tzv. internalizace externalit, jehož účelem je přenesení externích nákladů zpátky na účet jejich původců a učinění z nich jejich vnitřních, interních nákladů.

Princip „znečišťovatel platí“ představuje na evropské úrovni, resp. v rámci členských států OECD již poměrně dlouho uznávaný a prakticky uplatňovaný ekonomicko-právní princip vedoucí k internalizaci nákladů na ochranu životního prostředí. Internalizace nákladů je podstatná k dosažení efektivnosti, neboť vede k nejefektivnějšímu využití přírodních zdrojů. Ceny, které jsou placeny výrobci a spotřebiteli, by měly přesně odrážet úplné náklady na jejich výrobu nebo spotřebu (včetně environmentálních nákladů). Tyto náklady jsou přenášeny ze států na skutečné znečišťovatele, kteří svou výrobou či jinou ekonomickou činností zatěžují životní prostředí.

Princip „znečišťovatel platí“ ovlivňuje od svého přijetí v roce 1972 politiku ochrany životního prostředí v členských státech OECD a EU. Aplikace tohoto principu se od té doby výrazným způsobem vyvíjela. Princip „znečišťovatel platí“ byl původně definován v užším smyslu, když zahrnoval pouze náklady na prevenci a kontrolu znečištění. Postupným vývojem byl tento princip zobecňován a rozšiřován. Pod aplikaci tohoto principu byly zahrnuty administrativní náklady, náklady na nápravu škod nebo náklady na havarijní znečištění. Aplikace principu „znečišťovatel platí“ byla doplněna o působení ekonomických nástrojů v podobě daní, poplatků a obchodovatelných povolení. Z principu částečné internalizace externalit se tak postupem času stává princip úplné internalizace externalit.

Princip „znečišťovatel platí“ byl původně koncipován jako ekonomický princip, ale postupem času se stal principem právním. Není však určen k trestání znečišťovatele, ale ke stanovení náležitých signálů v ekonomickém systému tak, aby náklady spojené s životním prostředím byly včleněny do rozhodovacích procesů a tím se dospělo k udržitelnému rozvoji, který je přátelský k životnímu prostředí. Jeho účelem je vyhnout se plýtvání přírodními zdroji a skoncovat s bezplatným využíváním životního prostředí. Úroveň znečištění životního prostředí bude rozhodně přetrvávat a spotřebitel ponese náklady původně účtované znečišťovateli. Ale využití principu „znečišťovatel platí“ by mělo zajistit ekonomickou účinnost a sníží pokřivení mezinárodního obchodu a investic na minimum.

Princip „znečišťovatel platí“ představuje prolnutí vzájemného působení dvou principů práva životního prostředí, kterými jsou princip odpovědnosti původce na jedné straně a princip ekonomické stimulace na straně druhé. Primárně je princip „znečišťovatel platí“ konkretizací principu ekonomické stimulace, jehož podstatou je zavedení takových plateb, které bude znečišťovatel považovat z hlediska jejich výše za natolik vysoké, že se mu „vyplatí“ vynaložit prostředky na výstavbu a provoz zařízení ohleduplnějších k životnímu prostředí. Uplatnění principu ekonomické stimulace je spojeno s vytvářením soustavy nástrojů pozitivní a negativní ekonomické stimulace, které mohou působit na chování příznivě pro životní prostředí i tehdy, když určitá činnost ještě nepřekračuje hranici protiprávního jednání. V tomto smyslu je princip „znečišťovatel platí“ aplikován prostřednictvím právní úpravy různých forem ekonomických nástrojů za jednání jinak právem dovolené.

Ekonomické nástroje, které jsou součástí systému nepřímé regulace, představují významnou kategorii prostředků využívaných nebo využitelných k ochraně životního prostředí, ať již samostatně, nebo ve spojení s nástroji jinými. Základním rysem ekonomických nástrojů je schopnost sladit ekonomická, sociální a environmentální kritéria hodnocení a rozhodování, a to zejména (avšak nejen) v oblasti hospodářských činností. Ekonomické nástroje doplňují nástroje administrativně-právní, které jsou součástí systému přímé regulace. Administrativně-právní nástroje v podobě různých příkazů, zákazů, limitů, povolení či standardů samy o sobě nezajišťují náležité provedení principu „znečišťovatel platí“. Na rozdíl od administrativně-právních nástrojů, které na subjekty vytvářejí přímý administrativní tlak, působí ekonomické nástroje na chování subjektů nepřímo, prostřednictvím hodnotových signálů. Podniky, obce i jednotlivci si pak mohou na základě svojí ekonomické kalkulace zvolit řešení, které nejlépe vyhovuje jejich zájmům. Mohou při tom volit ze dvou možností. První možností je, že budou životní prostředí znečišťovat a platit za to. Druhou možností je, že znečišťování omezí či zcela vyloučí a povinnosti platit se vyhnou, nebo v jistých případech díky tomuto přístupu získají i určité finanční výhody.

Mezi nejvýznamnější ekonomické nástroje provádějící princip „znečišťovatel platí“ patří ekologické daně a poplatky za znečišťování životního prostředí (tzv. emisní poplatky). Poplatky za znečištění životního prostředí a zdanění znečišťovatelů motivují znečišťovatele k ochraně životního prostředí, ačkoliv příjem z těchto poplatků není nezbytně určený na ochranu životního prostředí. Tyto ekonomické nástroje jsou jedním ze způsobů implementace principu „znečišťovatel platí“ a slouží k vytvoření tlaku na znečišťovatele tak, aby vzácné přírodní zdroje využíval rozumným způsobem.

Řada vyspělých států (zejména členských států OECD a EU) zavedla poplatky a daně na boj proti znečištění vod (např. poplatky za vypouštění znečišťujících látek do povrchových a podzemních vod, daně na fosfáty nebo nitráty), proti znečištění ovzduší (daně na oxidy síry, oxidy dusíku, přelétavé organické směsi – VOCs), proti hluku (daně na hlučná letadla) nebo proti klimatickým změnám (daně na oxid uhličitý a ostatní skleníkové plyny). Poplatky za znečištění byly v některých státech zavedeny rovněž ke snížení využití dusičnanů nebo pesticidů v zemědělství nebo fosfátů obsažených v pracích prostředcích. V české právní úpravě se jedná o zavedení spotřebních daní (z minerálních olejů, zemního plynu a některých dalších plynů, pevných paliv a elektřiny) a dále poplatků za znečišťování ovzduší, vypouštění odpadních vod a za ukládání odpadů na skládky.

Daně a poplatky představují odlišné ekonomické i právní kategorie s odlišnými vlastnostmi a tedy i s jinými předpoklady pro optimální využití. Daně (na rozdíl od poplatků) plní zejména fiskální funkci, jejich účelem je získat finanční prostředky do státního rozpočtu. Funkce motivační, resp. stimulační je u daní potlačena. Dalším rozdílem, na jehož základě se daně odlišují od poplatků, je absence jejich účelové vázanosti. Finanční prostředky získané prostřednictvím daní jsou následně redistribuovat na jiné účely (např. sociální, zdravotní, důchodové).

Poplatek představuje v ekonomické teorii platbu spojenou s určitým úkonem nebo službou orgánu veřejné správy. Z hlediska ochrany životního prostředí je poplatek definován jako platba za znečišťování určité složky životního prostředí (ovzduší, vody) nebo za znečišťování životního prostředí vypouštěním odpadů. Pomocí těchto poplatků by se měl řešit zejména nejvýznamnější problém spojený se znečišťováním každé složky životního prostředí, a to tak, aby původce znečištění byl tímto ekonomickým nástrojem jednoznačně stimulován a změnil tak své chování či rozhodování v souladu se zájmy ochrany životního prostředí. Základní funkcí emisních poplatků by tak měla být funkce stimulační (motivační), která by znečišťovatele vedla k realizaci žádoucích opatření vedoucích ke snížení znečišťování. Podstatou ekonomické stimulace by se mělo stát zavedení takových plateb, které bude znečišťovatel považovat z hlediska jejich výše za natolik vysoké, že se mu „vyplatí“ vynaložit prostředky na výstavbu a provoz zařízení ohleduplnějšího k životnímu prostředí. Pokud poplatky za znečišťování budou minimálně stejné (nebo vyšší) jako tyto náklady na ochranu životního prostředí, bude realizace ekologicky ohleduplnějšího zařízení znamenat odbourání nebo výrazné snížení těchto poplatků v nákladech znečišťovatele.

Výše poplatku je zpravidla odvozena z objemu emitovaných znečišťujících látek a jejich škodlivosti (nebezpečnosti) a poplatek má obvykle primárně plnit motivační funkci, často je

zároveň významná i funkce fiskální (akumulační). K dosažení environmentální účinnosti emisního poplatku je vhodné, aby jeho výše dosahovala alespoň mezních nákladů na zamezení zpoplatněných látek, pro dosažení společenského optima by však výše poplatku musela odpovídat výši působených mezních externích nákladů. Pokud se úroveň emisí pohybuje nad společensky optimální úrovní (což lze považovat za obvyklý případ), bude k dosažení environmentální účinnosti stačit nižší sazba, než by byla potřebná pro dosažení společenského optima.

Poplatky je třeba považovat za jednoznačně definovaný ekonomický nástroj s jasně vymezenou funkcí. Nelze je tedy zaměňovat nebo slučovat s jinými ekonomickými nebo odpovědnostními nástroji. Poplatky proto nelze zahrnovat mezi sankce, které jsou výsledkem uplatnění deliktů odpovědnosti. Za sankce se všemi možnými důsledky je v oblasti ochrany životního prostředí třeba považovat pokuty za porušení stanovených povinností a nikoli poplatky nebo jejich zvýšené sazby. Stejně tak nelze slučovat funkci poplatků a náhrad způsobených škod. Poplatek byl definován jako platba za znečišťování, která má odpovídat nákladům na čištění a má odčerpat ekonomickou výhodu znečišťovatelů. Na druhé straně náhrada způsobené škody je výsledkem uplatnění odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Jde o vztah dvou subjektů (původce škody a poškozeného), který řeší vyrovnaní konkrétní a prokázané majetkové či jiné újmy. Zaplacení jedné platby tedy nezbavuje povinnosti úhrady platby druhé.

Kvantitativní systémy, jako jsou systémy pro obchodování s emisemi, poskytují větší jistotu ve srovnání s nástroji založenými čistě na ceně, jako jsou například daně. Nástroje založené na ceně na druhou stranu poskytují jistotu ohledně nákladů nebo ceny politického cíle a bývá snazší je spravovat. Systémy pro obchodování s emisemi mohou vytvářet příjmy, pokud povolenky vydražují orgány veřejné správy. Systémy pro obchodování s emisemi, které využívají dražby povolenek, tak mají podobné rysy jako daně (liší se z hlediska regulace a souladu s právními předpisy). Naproti tomu poplatky jsou platbou za určitou jasně stanovenou službu nebo náklad, a proto postrádají pružnost a nemohou být použity jako obecný zdroj příjmů veřejných rozpočtů.

Vedle toho, že je princip „znečišťovatel platí“ konkretizací principu ekonomické stimulace, je rovněž zúžením obecného principu odpovědnosti původce. Ten zjednodušeně řečeno znamená, že každý odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí. Odpovědnost spočívá v náhradě způsobené škody, resp. v odstranění ekologické újmy, které nejsou nezbytně vázány na porušení právních předpisů. Tento typ odpovědnosti má úzký vztah k řešení havarijního znečištění. Nelze jej však aplikovat ve vztahu k plošnému

znečištění, u kterého nelze zjistit příčinnou souvislost mezi znečišťující činností a vznikem škody, popř. újmy. Odpovědnost původce dále spočívá v deliktní odpovědnosti za protiprávní jednání, ale i v povinnosti při nakládání s nežádoucími produkty jakými jsou zejména odpady. Vyrůstající platby za občanskoprávní, administrativní nebo trestněprávní odpovědnost motivují znečišťovatele k dodržování emisních norem (standardů).

Právní režimy odpovědnosti za škody bývají založeny na konceptu objektivní odpovědnosti (*strict liability*), což je odpovědnost za riziko, která není závislá na zavinění (není třeba prokazovat úmysl nebo nedbalost) a pojí se pouhým důkazem příčinné souvislosti (kauzálního vztahu) mezi rizikovou provozní činností a vznikem škody. Nevýhodou těchto režimů založených na občanskoprávní odpovědnosti je, že náhrada škody nemusí být znečišťovatelem uhrazena (pokud nemůže vzniknout odpovědnost provozovatele) nebo nemusí být uhrazena v plné výši (pokud je tato odpovědnost omezena).

Z hlediska efektivního naplňování principu „znečišťovatel platí“ v českém právním řádu by *de lege ferenda* bylo vhodné zvážit například vypuštění liberačního důvodu spočívajícího v povolené činnosti ze zákona č. 167/2008 Sb., zavedení neomezené odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení za jadernou škodu v atomovém zákoně, zvýšení sazeb emisních poplatků za znečišťování životního prostředí, přidělování emisních povolenek formou dražeb pro všechny provozovatele podle zákona č. 695/2004 Sb. nebo promítnutí externích nákladů spočívající ve znečištění životního prostředí do zpoplatnění pozemních komunikací podle zákona o pozemních komunikacích.

Na základě vyhodnocení fungování vybraných ekonomických nástrojů zakotvených ve vnitrostátním právu ČR, lze konstatovat, že současný systém poplatků za znečišťování životního prostředí vykazuje jak nízkou účinnost, tak i nízkou efektivnost. Nízkou účinnost – tedy nedostatečné naplnění motivační funkce – lze dokumentovat na příkladu emisních poplatků, které evidentně nedosahují odhadované výše nákladů na zamezení znečištění. V takové situaci mohou tyto poplatky plnit pouze funkci zástupnou, totiž fiskální. Jak přitom ukazují odhady transakčních nákladů správy a placení těchto poplatků, objevují se zde i takové případy, kdy tyto transakční náklady převyšují dosahovaný fiskální výnos. Za primární příčinu této situace lze označit nízké sazby těchto poplatků, a tedy i nízké výnosy vzhledem k nákladům na jejich výběr. Tento stav je do značné míry výsledkem spíše minimálních změn sazeb v uplynulých letech, jejichž výše nebyla často odpovídající ani v době zavedení těchto poplatků.

V rámci relativně nového ekonomického nástroje, spočívajícího v systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, se ukazují některé překážky

v uplatnění principu „znečišťovatel platí“. Tímto ekonomickým nástrojem se náklady redistribuují na jednotlivé znečišťovatele, přičemž se jím zajišťuje úhrnná emisní suma. Zásadní překážku představuje bezplatné přidělování povolenek jednotlivým provozovatelům emitujícím skleníkové plyny a rozdílný přístup jednotlivých členských států EU při vytváření národních alokačních plánů a rozdělování povolenek jednotlivým sektorům. Pro zvýšení účinnosti a efektivnosti tohoto nástroje, se kterým počítá revize směrnice 2003/87/ES přijatá v roce 2009, bude přínosné stanovit objem alokace jednotně pro všechny účastníky systému obchodování a rozdělovat všechny povolenky prostřednictvím jejich dražby v rámci tzv. aukčního systému.

Vyvážené nastavení administrativních a ekonomických nástrojů v unijním a zejména ve vnitrostátním právu jednotlivých států může významně přispět k efektivnímu naplňování principu „znečišťovatel platí“ a současně k naplnění jednoho ze základních současných konceptů ochrany životního prostředí, totiž principu trvale udržitelného rozvoje.

Summary

This thesis deals with the legal aspects of the the polluter pays principle (PPP) within the environmental law. The aim of this thesis is to provide an overview of current definitions of this principle and its application in the International, European and national Czech law. The text is divided into ten chapters.

After the introduction, the thesis ruminates on legal principles in general, their status and function in the legal system and in the environmental law specially. The third part holds forth on development and functions of the PPP and its relation to other legal principles of the environmental law. The polluter-pays principle represents among the OECD countries, respectively at the European level, for quite a long recognized and practically applied economic and legal principles leading to internalize the costs of environmental protection, which are transferred from states to the real polluters, who pollutes environment by their production or other economic activities. The history of this principle reflects a gradual shift in meaning. At first, the Recommendations of the OECD and the EC referred to the principle as a means of preventive the distortion of competition (instrument of harmonization intended to ensure the smooth functioning of the common market); later it formed the basis both for internalizing chronic pollution (instrument of redistribution) and preventive it (instrument of prevention); finally it served to guarantee the integrated reparation of damage (curative instrument). In addition, this part names the main instruments implementing the PPP, which are primarily environmental liability, environmental taxes and charges, tradable permits and credits (systems of emissions trading) or environmental subsidies.

The fourth chapter deal with recommendations of the OECD regarding polluter pays principle. In 1972, the OECD Council adopted the Recommendation on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies which incorporates the first formulation, at the international level, of the Polluter-pays Principle as an economic principle for allocating the costs of pollution control. In 1974, the polluter pays principle was subsequently developed by the OECD Recommendation on Implementation of the Polluter-Pays Principle. At the outset, the polluter pays principle had been devised largely in the context of continuing or chronic pollution that needed to be reduced progressively to an acceptable level. In 1989, OECD recognised in the Recommendation on the Application of the Polluter Pays Principle to Accidental Pollution that the principle was also applicable to accidental pollution.

The fifth chapter is focused on the implementation of the PPP in the international law. There are many references to the PPP in the international law. An important step towards the recognition of the PPP in a broad sense on a global level was made in 1992 with the adoption of the Rio Declaration on Environment and Development. The PPP has also been explicitly incorporated in a number of international environmental instruments and texts. Some international agreements refer to the PPP as “a general principle of international environmental law”. This chapter is focused especially on international agreements dealing with environmental liability in relation to specific fields (e.g. Lugano Convention, Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, Antarctica Liability Annex, Basel Liability Protocol, Kyiv Liability Protocol or Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety).

The six chapter deals with the implementation of the PPP in the European (EC/EU) law. The PPP was incorporated into the Treaty Establishing the European Community through the adoption of the Single European Act, though it has existed at Community level since 1975. The PPP is now enshrined in Art. 191 par. 2 of the Treaty of the Functioning of the EU. Since its introduction into the Treaty, the PPP has not been defined as such in EC/EU legal act. EC/EU directives apply to the PPP to certain areas of environmental protection (e.g. water policy, waste treatment, taxation of energy products and electricity). Environmental Liability Directive is discussed separately as an example of the administrative tools in the implementation of the PPP.

The seven chapter provides an analysis and assessment of implementation of the PPP in the Czech national law. The main focus is with environmental liability, remedial measures and economic instruments (environmental taxes, charges and emission trading) applied in different branches of Czech environmental law. The eight chapter provides a brief overview of the implementation of the PPP in the United States law (CERCLA, Atomic Act and emission trading programmes). The last two chapters conclude with summing up the main findings and call for a broader use of polluter pays principle.

The PPP started out as an economic principle (among OECD and EU countries) and has recently become a legal one. It has not yet been codified, for its content has changed and will continue to do so. The predominant trend is to place further liability on the polluter and to alleviate the economic burden which pollution places on the authorities. The PPP is not a principle of equity; it is designed not to punish polluters but to set appropriate signals in place in the economic system so that environmental costs are incorporated in the decision-making

process and hence arrive at sustainable development that is environment-friendly. The aim is to avoid wasting natural resources and to put an end to the cost-free use of the environment as a receptacle for pollution. A degree of environmental pollution will certainly persist, and the consumer will bear the cost initially charged to the polluter. But use of the PPP will secure economic efficiency and will reduce distortions in international trade and investment to a minimum.

Prameny

Odborné monografie

Bahýl', J., Bahýl'ová, L., Kocourek, T.: Příklady a judikatura z práva životního prostředí. Praha: Leges, 2010.

Balaš, V., Šturma, P.: Kurs mezinárodního ekonomického práva. 1. vydání. Praha, C.H.Beck 1997.

Bastmeijer, K.: The Antarctic Environmental Protocol and its Domestic Legal Implementation. Kluwer Law International, 2003.

Bečvář, J., Kokine, M. G. (eds.): Role of Economic Instruments in Integrating Environmental Policy with Sectoral Policies. United Nations, Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 1998.

Bell, S., McGillivray, D.: Environmental Law, Sixth edition, Oxford University Press, 2006,

Birnie, P., Boyle, A.: International Law and the Environment, Second Edition. Oxford University Press, New York 2002.

Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov, 1999.

Boguszak, J., Čapek, J.: Teorie práva. Codex Bohemia, Praha 1997.

Borkovec, A.: Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo. 1. vydání. Masarykova univerzita v Brně, Brno 2002.

Bretschneider, J.: Finanční otázky péče o životní prostředí, Příručka ICLEI pro řízení záležitostí životního prostředí určená orgánům místní správy a samosprávy v České republice, svazek 4, 1999.

Brundlandová, G. H. a kol.: Naše společná budoucnost, Academia, Praha, 1991.

Cordini, G., Postiglione, A. (ed.): Prevention and Remedying of Environmental Damage. Proceedings of the Workshop on Environmental Law, Ostia Antica, 27.-28.5.2005, Bruylant Bruxelles 2005.

Čamrová, L. (ed.): Ekonomie a životní prostředí – nepřátelé či spojenci? Praha: Alfa Publishing a Liberální institut, 2007.

Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné. Eurolex Bohemia, 1. vydání. Praha, 2003.

Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost. Masarykova univerzita Brno 2003.

- Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V.: Kodifikace a rozvoj mezinárodního práva. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2008.
- Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Nakladatelství Karolinum, Praha 1999.
- Damohorský, M. (ed.): Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, Sborník z konference, KRNAP-Rýchory 2000, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, Praha 2000.
- Damohorský, M. (ed.) et al.: Czech Environmental Law on the Beginning to Accession to the EU. Yearbook. Volume 1. Czech Environmental Law Society. Prague 2004.
- Damohorský, M.: České právo životního prostředí. Czech Environmental Law. 2. rozšířené a aktualizované vydání. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006.
- Damohorský, M. (edit.): Pocta Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007.
- Damohorský, M. (ed.) et al.: Czech and European Environmental Law. Yearbook – Volume 2, Czech Environmental Law Society, Prague 2007.
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2010.
- Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Sobotka, M., Smolek, M., Stejskal, V., Žáková, K.: Mezinárodní právo životního prostředí, II. Část (zvláštní). Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, Beroun, 2008.
- Damohorský, M. (ed.) et al.: Czech and European Environmental Law. Yearbook – Volume 3, Czech Environmental Law Society, Prague 2009.
- Damohorský, M., Stejskal, V. (ed.) et al.: Czech Environmental Law. Yearbook – Volume 4. The Czech Environmental Law Society. Prague 2010.
- Damohorský/Kerschner/Wagner (Hrsg): Umwelthaftung im Rechtsvergleich Tschechien und Österreich – Heute und Morgen. Sammelband aus dem Internationalen Studentenseminar im Nationalpark Kalkalpen, Johannes Kepler Universität Linz, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag. Praha 2009.
- David, V., Sladký, P., Zbořil, F.: Mezinárodní právo s kazuistikou. 1. vydání, Praha, Leges, 2008.
- Descamps, H., Slabbinck, R., Bocken, H.: International Documents on Environmental Liability. Springer Science 2008.
- Dlouhá, J. (ed.): Hledání odpovědí na výzvy současného světa (se zvláštním zřetelem na otázky životního prostředí), sborník z konference, Společnost pro trvale udržitelný život, Praha, 2000.

- Dlouhá, J., Dlouhý, J., Mezřický, V. (eds.):* Globalizace a globální problémy. Univerzita Karlova v Praze, Centrum pro otázky životního prostředí, Praha, 2006.
- Doubková, Z., Roudná, M.:* Legislativní opatření v oblasti biologické bezpečnosti, MŽP, Praha 2004.
- Dworkin, R.:* A Matter of Principle, Harvard 1985.
- Fastr, P., Čech, J.:* Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy. 9. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha 2008.
- Gerloch, A.:* Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- Goldenman, G. et al.:* Environmental Liability and Privatization in Central and Eastern Europe. Graham&Trotman/Martinus Nijhoff. London/Dordrecht/Boston, 1993.
- Gremlica, T., Dodoková, A.:* Přehled environmentálního práva ES, právní úpravy a technických norem v oblasti ochrany životního prostředí. MŽP, Praha, 2006.
- Griffel, A., Rausch, H., Damohorský, M., Stejskal, V. (Hrsg.):* Wasser und Recht. Sammelband aus einem internationalen Studierendenseminar. Praha 2010.
- Hlaváček, J.:* Mezinárodní environmentální právo a ochrana životního prostředí, VŠE v Praze, Nakladatelství Oeconomica, Praha 2007.
- Hlaváček, J., Kalousová, M., Renéová-Mohn, M., Pokorný, L. (eds.):* Proces „Životní prostředí pro Evropu“: úspěchy a výzvy. 1. vydání, MŽP, Praha, 2009.
- Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejšková, V.:* Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1.8.2010 s komentářem. Sondy, Praha 2011.
- Horzinková, E., Čechmánek, B.:* Poplatky vybírané orgány České republiky, 1999.
- Jančářová, I.:* Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí – vybrané otázky, MU, Brno, 1997.
- Jančářová, I.:* Ekologická politika. MU Brno, 2004.
- Jančářová, I.:* Staré ekologické zátěže v kontextu americké, evropské a mezinárodní právní úpravy. MU Brno, 2007.
- Jančářová, I., Slováček, J. (eds.):* Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody. Sborník z mezinárodní konference Hnanice 2007, MU Brno 2007.
- Jílková, J.:* Daně, dotace a obchodovatelná povolení jako nástroje ochrany ovzduší a klimatu. Praha: IREAS, 2003.
- Jílková, J., Pavel, J., Vítek, L., Slavík, J.:* Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha 2006.

- Jirásková, I., Sobotka, M.:* Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy, 2. aktualizované vydání, Linde Praha, 2005.
- Kindl, M., David, O.:* Úvod do práva životního prostředí. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005.
- Kiss, A.:* Introduction to International Environmental Law, UNITAR, Geneva 1997.
- Kočí, R.:* Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí. 2. aktualizované a doplněné vydání, Praha: Leges, 2008.
- Kočí, R., Kučerová, H.:* Silniční právo. 1. vydání. Praha: Leges, 2009.
- Košičiarová, S. (edit.):* Rada Európy a ochrana životného prostredia. Zborník z medzinárodnej konferencie. Právnická fakulta TU v Trnave, Trnava 2008.
- Košičiarová, S. a kol.:* Právo životného prostredia, Vysokoškolská učebnice. Euro Kodex, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Bratislavská vysoká škola práva, 2009, 2. zmenené a rozšírené vydanie.
- Kovář, J., Štěpánek, Z.:* Poplatky a daně nejen k ochraně životního prostředí. 1. vydání, 1993, SD – Servis, Praha.
- Krämer, L.:* EC Environmental Law. Sixth Edition. Sweet&Maxwell, London, 2007.
- Kružíková, E.:* Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii, Praha, 1997.
- Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.:* Právo životního prostředí Evropských společenství, Linde, Praha 2003.
- Kružíková, E., Petržílek, P. (eds.):* KODEX životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka, MŽP Praha 2005.
- Kubů, L., Hungr, P., Osina, P.:* Teorie práva. Linde, Praha 2007.
- Kühn, Z.:* Aplikace práva ve složitých případech. Právní principy v judikatuře. Praha: Karolinum 2002.
- Langrová, V.:* Přehled judikatury z oblasti životního prostředí. ASPI, Praha, 2007.
- Levett, R.:* Ekonomické nástroje naplňování politiky péče o životní prostředí. Příručka ICLEI pro řízení záležitostí životního prostředí určená orgánům místní správy a samosprávy v České republice, svazek 6, 1999.
- Maršák, J., Slavík, J. a kol.:* Integrovaná prevence a omezování znečištění. Stručný průvodce. 2. aktualizované vydání, MŽP, Praha, 2008.
- Maršák, J., Slavík, J. (eds.):* Implementace směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění v České republice v letech 2003-2007, sborník příspěvků, MŽP, Praha, 2009.

- Meiners, R. E., Yandle, B.:* Jak common law chrání životní prostředí. Liberální institut. Praha 2000.
- Metelka, L., Tolasz, R.:* Klimatické změny: fakta bez mýtů. Univerzita Karlova v Praze, Centrum pro otázky životního prostředí, Praha, 2009.
- Miko, L., Borovičková, H. a kol.:* Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vydání, Praha : C.H.Beck, 2007.
- Mlčoch, S.:* Škody na životním prostředí z pohledu českého práva. Český ekologický ústav, Praha 1998.
- Moldan, B. (edit.):* Konference OSN o životním prostředí a rozvoji. Dokumenty a komentáře, Management Press, Praha 1993.
- Ondřej, J.:* Právní režimy mezinárodních prostorů, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004.
- Pekárek, M. (ed.):* Ekologická újma a právní odpovědnost. Sborník příspěvků z konference, MU Brno, 1993.
- Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančařová, I., Tkáčiková, J.:* Právo životního prostředí, 1. díl, 2. aktualizované vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2009.
- Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančařová, I.:* Právo životního prostředí. 2. díl, 2. aktualizované vydání, Masarykova universita, Brno, 2006.
- Pekárek, M. a kol.:* Právo životního prostředí. 3. díl, 2. aktualizované vydání, Masarykova universita, Brno, 2007,.
- Pekárek, M. aj.:* Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno: Masarykova univerzita 2000.
- Pekárek, M., Průchová, I.:* Pozemkové právo. 1. vydání. Masarykova univerzita, Brno, 2000.
- Petržilek, P.:* Půda v krajině a její právní ochrana jako složky životního prostředí, MŽP, Praha 2001.
- Petržilek, P., Tichá, T.:* Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. – Praha: ABF - nakladatelství ARCH, 2003.
- Petržilek, P.:* Legislativa udržitelného rozvoje a nové podnikatelské příležitosti, Lexis Nexis CZ, s.r.o., Praha 2007.
- Pigou A.C.:* The Economics of Welfare, 4th edition, London: Macmillan, 1932.
- Plater, Z. J. B., Abrams, R. H., Graham, R. L., Heinzerling, L., Wirth, D. A.:* Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society. Third Edition, Aspen Publishers, 2004.
- Potočný, M. a kol.:* Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky IV., Nakladatelství Svoboda, Praha, 1982(6).

- Potočný, M., Ondřej, J.*: Mezinárodní právo veřejné - Zvláštní část. 3., doplněné a rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2002.
- Potočný, M., Ondřej, J.*: Obecné mezinárodní právo v dokumentech, C.H.Beck, Praha, 2000.
- Prchalová, J.*: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Komentář a prováděcí předpisy. Linde Praha, 2006.
- Průchová, I. (ed.)*: Aktuální otázky práva životního prostředí, Sborník z konference, MU Brno, 2005.
- Pudil, P., Vybíhal, V., Vitek, L., Pavel, J. et al.*: Zdanění a efektivnost. Praha, Eurolex Bohemia, 2004.
- Roth, P. (ed.)*: Legislativa Evropských společenství v oblasti územní a druhové ochrany přírody (směrnice 79/409/EHS, směrnice 92/43/EHS, rozhodnutí 97/266/ES). MŽP, Praha 2003.
- Roudná, M. (ed.)*: Genetické modifikace – možnosti jejich využití a rizika, MŽP, Praha, 2008,
- Sadeleer de N.*: Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press, New York 2002.
- Sands, P.*: Principles of International Environmental Law I, Manchester University Press, Manchester and New York, 1994.
- Scheu, H. Ch., Danová, E., Urbanová, V.*: Případy a materiály ke studiu mezinárodního práva. Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2002.
- Smolek, M., Tichá, T.*: Prameny práva životního prostředí. 1. díl – Obecná část. Výběr aktuálních znění zákonů s úvodními komentáři. Nakladatelství IFEC, Praha 2002.
- Smolek, M., Tichá, T.*: Prameny práva životního prostředí. 2. díl – Zvláštní část I. Výběr aktuálních znění zákonů s úvodními komentáři. Nakladatelství IFEC, Praha 2002.
- Smolek, M., Tichá, T.*: Prameny práva životního prostředí. 3. díl – Zvláštní část II. Výběr aktuálních znění zákonů s úvodními komentáři. Nakladatelství IFEC, Praha 2003.
- Somsen H. (ed.)*: Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law. Blackstone Press Limited, 1996.
- Stejskal, V.*: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Linde Praha a.s., 2006.
- Stejskal, V.*: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Nakladatelství Eva Rozkotová - IFEC Praha, 2006.
- Stejskal, V., Vícha, O.*: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Leges Praha, 2009.

- Šauer P., Dvořák A. a kol.: Úvod do ekonomiky životního prostředí, Praha, Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997.
- Šauer, P. (ed.): Environmental Economics, Policy and International Relations. Papers presented at 9th seminář of PhD students, young scientists and researchers of Visegrad group countries. 22-23 October 2007, The University of Economics, Prague Czech Republic.
- Šauer, P. (ed.): Environmental Economics and Policy – Young Researchers Perspective. Prague 2008.
- Šauer, P.: Základy ekonomiky životního prostředí I, Praha, 2008.
- Štěpánek, Z., Jílková, J.: Malý výkladový slovník z oblasti ekonomiky životního prostředí. MŽP, Praha 1998.
- Šturma, P.: Vybrané dokumenty ke studiu mezinárodního ekonomického práva. S úvodní poznámkou a stručným komentářem. Univerzita Karlova – Vydavatelství Karolinum, Praha 1997.
- Šturma, P. (ed.) et al.: Implementation and Eforcement of International Environmental Law. Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, Praha 2002.
- Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J.: Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, AUC, IURIDICA č. 2-3/2002, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003.
- Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M.: Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná). Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, Beroun, 2004.
- Tichá, T. a kol.: Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí. 1. vyd., Praha, ABF – nakladatelství ARCH, 2004.
- Tichý, L., aj.: Evropské právo, 1. vyd. Praha: C.H.Beck 1999.
- Toubez Muniz, J. R.: Legal Principles and Legal Theory. Ratio Juris 10 (1997).
- Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. Třetí aktualizované a doplněné vydání. Linde, Praha, 2001.
- Vidas, D. (ed.): Implementing Environmental Protection Regime for the Antarctic. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/Boston/London, 2000.
- Vícha, O.: Antarktické právo. Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy. České právo životního prostředí č. 3/2003 (9).
- Vyskot, I. a kol.: Kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky, MŽP, Praha 2003.
- Watts, A.: International Law and the Antarctic Treaty System. Cambridge. Grotius Publications Limited, 1992.

Odborné články

Bakeš M.: Daně, poplatky a ústavní právo, in: Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám, Praha: Linde, 2004, str. 562-571.

Bocken, H.: Financial Guarantees in the Environmental Liability Directive: Next Time Better. *European Environmental Law Review*. January 2006, str. 13-32.

Boguszak, J.: Právní principy, hodnoty, finalita. In: Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 23-36.

Boháč R.: Ochrana životního prostředí v daňových zákonech, Daně č. 10-11/2004, str. 10-19.

Boyle, A.: Making the Polluter Pay? Alternatives to State Responsibility in the Allocation of Transboundary Environmental Cost. In: Franzioni, F., Scovazzi, T. (eds.): *International Responsibility for Environmental Harm*. London: Graham&Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, str. 363-370.

Cajchanová, A.: Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. *České právo životního prostředí* č. 3/2008 (24), str. 3-68.

Cordato, R. E.: Princip „Znečišťovatel platí“: správné vodítko pro ekologickou politiku. In: Čamrová, L. (ed.): *Ekonomie a životní prostředí – nepřátelé či spojenci?* Praha: Alfa Publishing a Liberální institut, 2007, str. 113-127.

Coroner, F.: Environmental Liability: Still a Long Road to Go. *Metamorphosis* No. 42, July 2006, str. 9-10.

Coroner, F.: Environmental Liability Directive: how well are Members States handling transposition? *Law Text Publishing*, issue 6-14, November-December 2006, str. 226-229.

Čapek, J.: Principy a konzistentnost právního myšlení (k problematice regulativní funkce práva). In: Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 65-73.

Damohorský, M.: Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí, Praha, AUC-Iuridica 2/1994.

Dienstbier, F.: Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí. Daně č. 10-11/2004, str. 20-25.

Dienstbier, F.: Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí* č. 4/2004 (14), str. 49-52.

Fábry, V.: Ekologická odpovědnost. *Správní právo* č. 3 a 4/1988.

- Flášar, P.*: The Waxman-Markey American Clean Energy and Security Act as a compressive reform of the United State's environmental and energy policies. Damohorský, M, Stejskal, V. (ed.) et al.: Czech Environmental Law Yearbook 2010. The Czech Environmental Law Society. Prague 2010, str. 61-69.
- Francois, D., Bouma, J. J., Correljé, A.*: The polluter pays principle: The need for an institutional perspective on cost recovery in the water sector.
- Gonsaeles, G.*: The impact of EC Decision-making on the international regime for oil pollution damage: the Supplementary Fund example. In: Maes, F. (ed.): Marine Resource damage Assessment. Springer, Dordrecht, 2005, str.. 85-131.
- Hájek, T., Petržílek, P., Tylová, E., Vícha, O.*: Škody na životním prostředí – řešení, realita a perspektivy. In: České právo životního prostředí č. 3/2002 (5), str. 8-29.
- Handrlica, J.*: Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého (Carbon Capture and Storage, CCS). České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 3-32.
- Handrlica, J.*: Nad budoucí českou právní úpravou odpovědnosti za jaderné škody. České právo životního prostředí č. 1/2009 (25), str. 5-36.
- Holländer, P.*: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezování právních principů. In: Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 7-21.
- Jančářová, I.*: Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodně právními odpovědnostními režimy. In: Košičiarová, S. (edit.): Rada Európy a ochrana životného prostredia. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Právnická fakulta TU v Trnave, Trnava 2008, str. 79-93.
- Jílková, J.*: Ekonomické nástroje – sen a realita, In: Institucionalizace (ne)odpovědnosti, Praha, 2001.
- Jílková, J., Hájek, M.*: Mimorozpočtové fondy jako nástroj státní politiky životního prostředí. Finance a úvěr, 1998, roč. 48, č. 3, str. 167-178.
- Kačabová, P., Vícha, O.*: Environmental Damages in the Czech Republic. In: Cordini, G., Postiglione, A. (ed.): Prevention and Remedying of Environmental Damage. Proceedings of the Workshop on Environmental Law, Ostia Antica, 27.-28.5.2005, Bruylant Bruxelles 2005, str. 93-104.
- Kerschner, F.*: Ručení v životním prostředí jako nástroj internalizace externích environmentálních nákladů. České právo životního prostředí č. 1/2001 (1), str. 57-66.
- Kindl, M.*: Některé otázky ochrany životního prostředí z hlediska právní odpovědnosti, Správní právo č. 1/1983.

- Kindl, M., Koukal, A.:* Zamyšlení nad společenským ohodnocením vybraných částí přírody. Správní právo č. 2/1989, str. 76-83.
- Kindl, M., Šíma, A.:* Několik poznámek o rybách, zvířatech a náhradě škody na nich (opožděná pocta dr. Miloši Tomsovi). Právník č. 1/2007, str. 98-106.
- Kovář, J., Štěpánek, Z.:* Poplatky a daně nejen k ochraně životního prostředí. 1. vyd. Praha: ÚJI a Nuklin, 1993.
- Krämer, L.:* Liability for damage to the environment and the European Union. In: 10th Anniversary of the Institute for Environmental Policy. Approximation: The Never Ending Story, Conference Proceedings, Prague, 2002, str. 33-50.
- Krecht, J.:* Povrchové a podzemní vody a jejich právní status (Poznámky k přípravě nového vodního zákona). Právní rozhledy č. 12/1994, str. 425-430.
- Kružíková, E.:* Nejnovější přístupy Evropské unie k otázkám škod na životním prostředí. In: Damohorský, M. (ed.): Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, Sborník z konference, KRNAP-Rýchory 2000, PF UK Praha 2000, str. 92-100.
- Kudynová A.:* Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, České právo životního prostředí č. 3/2004, str. 53-58.
- Kunst, Z.:* Vývoj havarijního znečištění vod. In: Úkoly životního prostředí pro vstup České republiky do Evropské unie, sborník příspěvků. Sdružení vodohospodářů ČR, Kutná Hora, 2000, str. 105-109.
- Künh, Z.:* Pojem a role právního principu. In: Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 91-101.
- Langrová, V.:* Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí č. 2/2004 (12), str. 3-137.
- Liškutín, D.:* WTO a ochrana životního prostředí. České právo životního prostředí č. 3/2007 (21), str. 16 – 28.
- Marková, H.:* Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí. Daně č. 10-11/2004, str. 2-9.
- Máca, V.:* K problematice oceňování škody a újmy na lesích. Damohorský, M. - Stejskal, V. (edit.): Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2005, str. 63-73.

- Máca, V.:* Environmental Tax Reform in the Czech Republic. In: Damohorský, M. (ed.) et al.: Czech and European Environmental Law. Yearbook – Volume 2, Czech Environmental Law Society, Prague 2007, str. 33-40.
- Máca, V.:* Economic instruments in Czech environmental policy. In: Damohorský, M. (ed.) et al.: Czech and European Environmental Law. Yearbook – Volume 3, Czech Environmental Law Society, Prague 2008, str. 33-39.
- Máca, V.:* New Guidelines of the EU Commission on Environmental State Aid: Who will Gain and Who will Lose? Common Law Review, No. 11/2009, str. 19-23.
- Mazancová, E.:* Právní úprava zneškodňování odpadních vod podle vodního zákona. Ekologie a právo č. 2/2005, str. 11-15.
- Mlčoch, S.:* Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti. České právo životního prostředí č. 1/2003 (7), str. 19-28.
- Pauličková, A.:* Právna úprava daňových a poplatkových povinností na úseku životního prostredia v Slovenskej republike, Daně č. 10-11/2004.
- Pearce, D., Turner, R. K.:* Packaging Waste and the Polluter Pays Principle: A Taxation Solution, Journal of Environmental Management and Planning, roč. 35, č. 1/1992.
- Pekárek, M.:* Úmluva o civilní (občanskoprávní) odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí (tzv. Luganská úmluva). In: Košičiarová, S. (edit.): Rada Európy a ochrana životného prostredia. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Právnická fakulta TU v Trnave, Trnava 2008, str. 163-170.
- Pezzey, J.:* Market Mechanism of Pollution Control: "Polluter Pays", Economic and Practical Aspects. In R.K.Turner (ed.): Sustainable Environmental Management: Principles and Practice, Boulder, 1998, str. 190-198.
- Pozzo, B.:* Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe: the „White Paper“ of the Commission of the European Communities. In: Global Jurist Topics vol. 1, Issue 2, 2001.
- Radvan M.:* Elektronické mýtné v České republice. Mezinárodní a srovnávací právní revue č. 14/2005, str. 95-101.
- Ritschelová, I., Tošovská, E.:* Je poplatkový systém v oblasti odpadového hospodářství efektivní? Odpadové fórum č. 9/2009, str. 30-31.
- Rosenstock, M.:* Ekologické daně v Evropské unii. Nejnovější iniciativy Evropské komise. Environmentální aspekty podnikání č. 4/2000, str. 5-6.

Smolek, M.: Šestý akční program Evropského společenství pro životní prostředí „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“, České právo životního prostředí č. 4/2002 (6), str. 3-13.

Smolek, M.: Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* č. 1/2005, str. 9-144.

Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica* č. 3-4/2001, str. 115-181.

Sobotka, M.: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady. In: Průchová, I. (ed.): Aktuální otázky práva životního prostředí, Sborník z konference, MU Brno, 2005, str. 138-143.

Sobotka, M.: Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí a její promítnutí do českého práva. In: Košičiarová, S. (edit.): Rada Európy a ochrana životného prostredia. Zborník z medzinárodnej konferencie. Právnická fakulta TU v Trnave, Trnava 2008, str. 180-184.

Stavins, R., Grumbley, T.: The Greening of the Market: Making the Polluter Pay. Mandate for Change. The Progressive Policy Institute, Washington, D.C., 1993, str. 203-206.

Stejskal, V.: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. České právo životního prostředí č. 3/2004 (13), str. 9-18.

Stejskal, V.: Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské unii, *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica* č. 1/2005, str. 145-160.

Stejskal, V.: Nová právní úprava odpovědnosti za škody na přírodních zdrojích. *Ochrana přírody* č. 4/2007, str. 12-13.

Stejskal, V.: Legal liability in the area of environmental protection and Act on prevention and remedying of environmental damage. In: Damohorský, M. (ed.) et al.: Czech and European Environmental Law. Yearbook – Volume 3, Czech Environmental Law Society, Prague 2008, str. 40-44.

Stejskal, V.: Nový trestní zákon 2010. České právo životního prostředí č. 1/2009 (25), str. 43-47.

Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. České právo životního prostředí č. 1/2008 (22), str. 58-74.

Ščasný, M.: Environmentální daně a poplatky v České republice v datech. Možnosti pro zavedení environmentální daňové reformy. In: Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a Evropské unii, Praha 2003.

- Štěpánek, Z.: Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí. Zpravodaj MŽP č. 1/1997.
- Štěpánek, Z.: Optimální náklady na ochranu životního prostředí. Zpravodaj MŽP č. 4/1997.
- Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In: Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost. MU Brno 2003.
- Šturma, P.: Zásady mezinárodního práva životního prostředí. In: Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J.: Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, AUC, IURIDICA č. 2-3/2002, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003, str. 9-25.
- Šturma, P.: Návrh Principů rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody vzešlé z rizikových činností: příspěvek k rozvoji mezinárodní odpovědnosti za škody na životním prostředí? In: Damohorský, M. (edit.): Pocta Doc. JUDr. Jaroslavi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám, PFUK Praha, 2007, str. 217-229.
- Tsimplis, M.: The Bunker pollution Convention 2001: completing and harmonizing the Liability regime for Oil Pollution from Ships. Lloyd's maritime and commercial law quarterly, 2005, str. 83-100.
- Večeřa, M.: Právní principy a jejich funkce v právu. In: Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 61-64.
- Vícha, O.: Nová příloha k Madridskému Protokolu o odpovědnosti za ekologické havárie v Antarktidě. České právo životního prostředí č. 2/2005 (16), str. 57-62.
- Vícha, O.: Nejnovější přístupy EU k právní ochraně půdy. Ekologie a právo č. 5/2007, str. 2-6.
- Vícha, O.: Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. Ekologie a právo č. 6/2007, str. 2-9.
- Vícha, O.: The Newest Approaches of the Prevention and Remedying of Environmental Damage in the Czech Law. In: Damohorský, M. (ed.) et al.: Czech and European Environmental Law. Yearbook – Volume 2, Czech Environmental Law Society, Prague 2007, str. 23-31.
- Vícha, O.: Připravovaná komunitární legislativa na odstraňování ekologických zátěží – směrnice o půdě. In: Jančářová, I., Slováček, J. (eds.): Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody. Sborník z mezinárodní konference Hnanice 2007, MU Brno 2007, str. 9-19.
- Vícha, O.: Rezoluce Valného shromáždění OSN k přeshraničním škodám pocházejícím z rizikových činností. České právo životního prostředí č. 2/2008 (23), str. 49-55.

Vícha, O.: Transposition of the Environmental Liability Directive (2004/35/EC) in the Czech Republic. Damohorský/Kerschner/Wagner (Hrsg), Umwelthaftung im Rechtsvergleich Tsechien und Österreich – Heute und Morgen. Sammelband aus dem Internationalen Studentenseminar im Nationalpark Kalkalpen, Johannes Kepler Universität Linz, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag. Praha 2009, str. 16-22.

Vícha, O.: K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. České právo životního prostředí č. 2/2009 (26), str. 50-56.

Vícha, O.: International Legal Instruments for the Environmental Protection of Antarctica. Czech Yearbook of International Law Vol. 1, Prague 2010, str. 155-169.

Weiberger, O.: Formální charakteristika právních a právně-politických principů. In: Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Nakladatelství 999, Pelhřimov, 1999, str. 37-42.

Wroblewski, J.: Principles, Values and Rules in Legal Decision-Making and Dimensions of Legal Rationality. Ratio Juris 3(1990).

Zástěrová, J.: Předpoklady vzniku odpovědnosti v právu životního prostředí, Právník č. 8/1989.

Zástěrová, J.: Mezinárodněprávní úprava kontroly toxických či jinak nebezpečných látek a lidských aktivit potenciálně ohrožujících životní prostředí. In: Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J.: Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, AUC, IURIDICA č. 2-3/2002, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003, str. 61-120.

Zikán, V.: Kdo zaplatí napříště škody z ekologických havárií. Pojistný obzor č. 9/2003.

Zikán, V.: Otazníky nad návrhem zákona o předcházení a nápravě ekologické újmy. Pojistný obzor č. 5/2007.

Odborné dokumenty

10th Anniversary of the Institute for Environmental Policy. Approximation: The never ending story, Conference Proceedings, Prague, 2002.

ABC práva Evropských společenství. (páté vydání, druhé české, upravené). Praha: Informační centrum Evropské unie 2004.

Abeceda fondů Evropské unie 2007-2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 2007.

Agenda 21 a trvale udržitelný rozvoj. 2. aktualizované vydanie. Ministerstvo životního prostredia Slovenskej republiky, Bratislava 2001.

Akce EU proti změně klimatu – Systém EU pro obchodování s emisemi. Evropská komise. Lucemburk, 2009.

Čistší produkce. Příručka pro podniky a veřejnou správu. CENIA, česká informační agentura životního prostředí, Praha 2008.

Čistší produkce v zemědělství. CENIA, česká informační agentura životního prostředí, Praha 2008.

Sdělení Evropské komise: Environmentální daně a poplatky v rámci jednotného trhu, KOM (97)9, v konečném znění, 23.7.1997.

Sdělení Evropské komise o principu předběžné opatrnosti, KOM(2000)1 v konečném znění, 2.2.2000.

Sdělení Evropské komise: Zelená kniha o tržních nástrojích v oblasti životního prostředí a v souvisejících politikách, KOM (2007)140 v konečném znění, 28.3.2007.

Sdělení Evropské komise: Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050, KOM (2011)112 v konečném znění, 8.3.2011.

Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel and rock extraction in selected EU countries. EEA Report No. 2/2008.

Ekonomické aspekty změny klimatu. Sternova studie, shrnující zpráva. Praha, 2007.

Ekonomie ekosystémů a biodiverzity. Průběžná zpráva. Evropská komise, Lucemburk, 2008.

Evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek, MŽP Praha, 2007.

Fond Soudržnosti Evropské unie. MŽP, Praha 2004.

Fourth National Communication of the Czech Republic on the UN Framework Convention on Climate Change and Demonstrable Progress Report on Implementation of the Kyoto Protocol. Ministry of the Environment of the Czech Republic, 2006.

Hospodářství a životní prostředí v České republice po roce 1989, CENIA, česká informační agentura životního prostředí, Praha, 2008.

Implementace rámcové směrnice EU pro vodní politiku v České republice. MŽP, Praha, leden 2004.

Integrovaný registr znečišťování životního prostředí. Souhrnná zpráva za rok 2008, MŽP Praha, 2010.

Karpatská úmluva v praxi. REC CEE Szentendre, 2007.

Když se řekne Lisabonská smlouva... Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce, Úřad vlády ČR, Praha, 2008.

Kontrola podmíněnosti – Cross Compliance. Průvodce zemědělce Kontrolou podmíněnosti platný pro rok 2010, Ministerstvo zemědělství, Praha, 2010.

Mnohostranné mezinárodní úmluvy. Díl I. Ovzduší. MŽP, Praha 1996.

Mnohostranné mezinárodní úmluvy. Díl II. Ovzduší. MŽP, Praha 1996.

Mnohostranné mezinárodní úmluvy. Díl III. Voda, odpady. MŽP, Praha 1996.

Mnohostranné mezinárodní úmluvy. Díl IV. Příroda a krajina. MŽP, Praha 1997.

OECD: Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies, Paris: OECD Publications, 2001.

OECD Environmental Performance Reviews. Czech Republic. Paris, France, 2005.

Podpora ochrany životního prostředí v České republice, MŽP, Praha, 2006.

Progress report on the Czech Republic Sustainable Development Strategy – Summary. Government Council for Sustainable Development, Ministry of the Environment, Prague 2009.

Přímé finanční podpory na ochranu přírody v hospodářské krajině. MŽP, Praha, 2004.

Příručka ke směrnici Rady 96/61/EC (IPPC). MŽP, Praha 1999.

Příručka k povolovacímu řízení podle hlavy II zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). MŽP, Praha 2003.

Příručka EEB o vodohospodářské politice EU podle rámcové směrnice o vodě, Společnost pro trvale udržitelný život, Praha, 2000.

Sbírka soudních rozhodnutí NSS č. 3/2005 (Ochrana ovzduší: poplatky za znečišťování ovzduší, přenesení veřejnoprávní povinnosti, poplatkové řízení: rozhodování o odvolání), str. 272-275.

Signály EEA 2010, Biodiverzita, klimatická změna a vy. Evropská agentura pro životní prostředí, Kodaň, 2010.

Situační zpráva ke Strategii udržitelného rozvoje ČR, Rada vlády pro udržitelný rozvoj, MŽP, Praha, 2007.

Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2006.

Státní politika životního prostředí České republiky 2004-2010. MŽP, Praha 2004.

Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky. Rada vlády pro udržitelný rozvoj, MŽP, Praha, 2010.

Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky, MŽP, Praha, 2005.

The Czech Republic's Third National Communication on the UN Framework Convention on Climate Change, Ministry of the Environment of the Czech Republic, Prague, 2001.

Třetí národní sdělení České republiky k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. MŽP, Praha, 2001.

UNEP: The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges, Geneva: United Nations Publication, 2004.

Využití zdrojů EU pro ochranu životního prostředí. Program LIFE III, MŽP, Praha, leden 2000.

Workshop on the Strengthening of Co-operation Based on Chemicals and Hazardous Wastes Conventions. Ministry of the Environment of the Czech Republic, Prague, 2004.

Zásady správné zemědělské praxe pro ochranu vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, Ministerstvo zemědělství Praha, 2008.

Znečištění ovzduší a atmosférická depozice v datech, Česká republika 2006. Český hydrometeorologický ústav, Praha 2007.

Zpráva OECD o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika, MŽP, Praha 2005.

Zpráva o stavu vodního hospodářství České republiky v roce 2007 (stav ke dni 31.12.2007). Ministerstvo zemědělství, MŽP, Praha, 2008.

Zpráva o životním prostředí České republiky za rok 2008. MŽP, Praha, 2009.

Životní prostředí České republiky. Ročenka 1995. MŽP, Praha 1996.

Anotace

Disertační práce pojednává o jednom ze základních principů práva životního prostředí, kterým je princip „znečišťovatel platí“. Práce popisuje vývoj tohoto principu a jeho rozšíření v členských státech OECD a EU. V práci je daný princip analyzován z hlediska jeho aplikace v rámci práva mezinárodního, unijního a vnitrostátního českého. Práce rovněž zmiňuje provedení tohoto principu v právní úpravě USA. Práce popisuje jednotlivé nástroje provádějící princip „znečišťovatel platí“, mezi které se řadí zejména nástroje ekonomické a odpovědnostní. Z hlediska ekonomických nástrojů se práce zaměřuje zejména na ekologické daně a poplatky za znečištění životního prostředí (poplatky za znečišťování ovzduší, poplatky za vypouštění odpadních vod a poplatky za ukládání odpadů). Princip „znečišťovatel platí“ představuje na evropské úrovni, resp. v rámci členských států OECD již poměrně dlouho uznávaný a prakticky uplatňovaný ekonomicko-právní princip vedoucí k internalizaci nákladů na ochranu životního prostředí. Internalizace nákladů je podstatná k dosažení efektivnosti, neboť vede k nejefektivnějšímu využití přírodních zdrojů. Ceny, které jsou placeny výrobci a spotřebiteli, by měly přesně odrážet úplné náklady na jejich výrobu nebo spotřebu (včetně environmentálních nákladů). Tyto náklady jsou přenášeny ze států na skutečné znečišťovatele, kteří svou výrobou či jinou ekonomickou činností zatěžují životní prostředí.

Klíčová slova

znečištění – znečišťovatel – ekologická újma – emisní poplatek – ekologická daň

Anotation

This thesis deals with the legal aspects of the polluter pays principle (PPP) within the environmental law. The aim of this thesis is to provide a summary of current definitions of this principle and its application in the international law, european law and national Czech law. The thesis focuses on development and functions of the polluter pays principle and its relation to other legal principles of the environmental law. The main instruments implementing the polluter pays principle are environmental taxes, emission charges, environmental liability, tradable permits and credits (systems of emissions trading) or environmental subsidies. The thesis provides a brief overview of the implementation of the polluter pays principle in the U.S. law. The polluter pays principle represents among the OECD countries, respectively at the European level, for quite a long recognized and practically applied economic and legal principles leading to internalize the costs of environmental protection, which are transferred from states to the real polluters, who pollutes environment by their production or other economic activities.

Key words

pollution – polluter – environmental damage – emission charge – environmental tax